

PROJET DE LOI

autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale
entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement
de la République du Costa Rica

NOR : MAEJ1418962L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I - Situation de référence et objectifs de la convention

La France et le Costa Rica sont Parties à plusieurs conventions multilatérales adoptées sous l'égide des Nations Unies, et notamment la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984, la Convention contre la criminalité transnationale organisée du 15 novembre 2000 et la Convention contre la corruption du 31 octobre 2003. La France et le Costa Rica ont par ailleurs tous deux adhéré au Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 et à ses deux protocoles facultatifs.

La France et le Costa Rica sont également Parties à la Convention européenne sur le transfèrement des personnes condamnées du 21 mars 1983.

La Convention d'entraide judiciaire signée le 4 novembre 2013 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Costa Rica vise à compléter ce tissu conventionnel en établissant une coopération plus efficace entre les deux États en vue de lutter contre la criminalité et l'impunité en améliorant l'efficacité des procédures d'entraide judiciaire.

Le Costa Rica n'est pas signataire de la Convention d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 adoptée dans le cadre du Conseil de l'Europe mais ouverte également à l'adhésion de pays tiers à cette organisation¹.

Depuis 2000, ce sont vingt et une demandes d'entraide qui ont été adressées par les autorités judiciaires françaises à leurs homologues costariciennes. Sur la même période, cinq demandes ont été adressées par le Costa Rica à la France.

¹ Israël a ratifié ce texte en 1967 et le Chili en 2011.

II - Conséquences estimées de la mise en œuvre de la convention

Aucune conséquence économique, financière ou environnementale notable n'est attendue de la mise en œuvre de la présente convention. Cette dernière n'a par ailleurs aucun impact sur l'égalité entre les hommes et les femmes. En revanche, des conséquences sociales, juridiques et administratives méritent d'être soulignées.

1. Conséquences sociales

La Convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Costa Rica devrait naturellement faciliter le rassemblement des preuves dans le cadre des affaires transnationales. Cet instrument devrait ainsi favoriser la conclusion des poursuites dans des délais plus satisfaisants pour l'ensemble des justiciables concernés.

2. Conséquences juridiques

Le texte de la présente convention correspond à un contre-projet communiqué par le Costa Rica, très proche du projet initial transmis par la France. Il offre l'ensemble des garanties inhérentes à la tradition juridique française.

Le texte s'efforce d'élargir le champ de l'entraide, de fluidifier les échanges entre les deux pays et d'optimiser leur efficacité. Il promeut par ailleurs des techniques modernes de coopération et vient encadrer l'usage des informations et éléments de preuve communiqués ou obtenus en exécution de l'instrument.

- Elargir le champ de l'entraide

S'inspirant des instruments conventionnels européens, outre les procédures visant les infractions pénales, la présente convention s'applique aux procédures d'indemnisation pour des mesures de poursuite ou de condamnations injustifiées ou encore pour la notification des communications judiciaires relatives au recouvrement d'une amende ou paiement de frais de procédure.

De même, reprenant la logique du protocole additionnel en date du 16 octobre 2001, le secret bancaire ne saurait s'ériger en obstacle à une demande d'entraide. Dans le domaine spécifique de la communication d'informations en matière bancaire, l'entraide est prévue pour être accordée très largement.

En outre, dans la lignée du protocole additionnel du 17 mars 1978, l'entraide ne peut être rejetée au seul motif que la demande se rapporte à une infraction que la partie requise qualifie d'infraction fiscale.

- Fluidifier les échanges et optimiser leur efficacité

Afin d'optimiser les chances de succès des demandes formulées en application de la présente convention, le texte permet à la Partie requise d'ajourner l'entraide plutôt que de la refuser, lorsqu'une réaction immédiate à la demande pourrait entraver une enquête ou des procédures en cours sur le territoire de la Partie requise.

Dans un même souci d'efficacité, la présente convention prévoit qu'avant de refuser ou de différer l'entraide, la Partie requise doit en communiquer rapidement les motifs à la Partie requérante. La Partie requise peut par ailleurs octroyer l'entraide aux conditions qu'elle juge nécessaires.

Afin de faciliter l'intégration au dossier pénal de la Partie requérante des preuves qui seront obtenues en application de la présente convention, le texte prévoit la possibilité pour la Partie requise, à la demande de la Partie requérante, de réaliser les actes d'entraide sollicités selon les formalités et procédures expressément indiquées par la Partie requérante, sous réserve qu'ils ne soient pas contraires aux principes fondamentaux du droit de la Partie requise. De fait, l'expérience permet de constater que des actes équivalents accomplis par les autorités de la Partie requise en lieu et place des actes expressément demandés par les autorités de la Partie requérante ne bénéficient pas toujours de la même force probatoire dans le cadre de la procédure conduite par celles-ci. En droit interne français, cette modalité spécifique d'exécution des demandes d'entraide se trouve d'ores et déjà intégrée à l'article 694-3 du code de procédure pénale depuis la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

Il est en outre prévu que si les autorités compétentes de la partie requise y consentent, les autorités de la Partie requérante ou les personnes mentionnées dans la demande peuvent assister à l'exécution de celle-ci. Dans la mesure autorisée par la législation de la Partie requise, les autorités de la Partie requérante ou les personnes mentionnées dans la demande peuvent interroger un témoin ou un expert ou les faire interroger. En droit interne français, la loi n° 2011-1862 du 13 décembre 2011 a introduit la possibilité, pour le magistrat instructeur, accompagné de son greffier, et pour le procureur de la République, dans le cadre d'une commission rogatoire ou d'une demande d'entraide adressée à un État étranger, de procéder à des auditions sur le territoire de cet État, avec son accord (article 41 alinéa 5 et 93-1 du code de procédure pénale). A l'inverse, notre droit national ne permet pas, en raison de nos exigences constitutionnelles², à une autorité étrangère de procéder elle-même à des auditions sur le territoire national mais uniquement d'assister à l'exécution de la demande d'entraide. Par voie de conséquence, il ne pourrait en l'état être exigé de la Partie française d'accepter qu'une autorité compétente du Costa Rica procède elle-même à une audition, en France, dans le cadre de la mise en œuvre de cet instrument.

Afin de renforcer davantage l'efficacité de la coopération, la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre la France et le Costa Rica pose par ailleurs une exigence de célérité dans l'exécution des demandes. La pratique montre en effet que la lenteur mise à accorder l'entraide judiciaire aboutit souvent à vider cette dernière de sa substance. Pareil défaut de diligence apparaît en outre susceptible d'amener la France à contrevenir au paragraphe 1^{er} de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

- Promouvoir des techniques modernes de coopération

Afin notamment de renforcer les capacités communes des deux pays à lutter contre les opérations de blanchiment d'argent, la présente convention instaure des possibilités très larges d'obtention d'informations en matière bancaire, qu'il s'agisse de l'identification de comptes ouverts au nom d'une personne physique ou morale ou de la communication d'opérations bancaires réalisées pendant une période déterminée.

² Décision du Conseil Constitutionnel DC 98-408 du 22 janvier 1999 relative à la ratification du statut de Rome à la suite de laquelle l'article 53-2 a été introduit dans la Constitution (considérant n° 38 de la décision: « en l'absence de circonstances particulières, et alors même que ces mesures sont exclusives de toute contrainte, le pouvoir reconnu au procureur de réaliser ces actes hors la présence des autorités judiciaires françaises compétentes est de nature à porter atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale »).

Prenant en compte les progrès technologiques réalisés, la présente convention permettra par ailleurs aux Parties de réaliser des auditions de témoins ou d'experts par vidéoconférence, dans l'hypothèse où leur comparution personnelle sur le territoire de la Partie requérante s'avérerait inopportune ou impossible, pour autant que le recours à cette méthode ne soit pas contraire aux principes fondamentaux du droit de la Partie requise et à condition qu'elle dispose des moyens techniques et des équipements compatibles entre eux pour effectuer l'audition. En France, la possibilité d'auditionner des personnes par vidéoconférence est prévue par l'article 706-71 du code de procédure pénale. Les effets de cet article ont été étendus à l'entraide pénale internationale par l'article 694-5 du code de procédure pénale issu de la loi du 9 mars 2004.

- Encadrer l'usage des informations et éléments de preuve communiqués ou obtenus en exécution de la convention

Le Costa Rica, qui n'est pas membre de l'Union européenne, ni lié par la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel adoptée le 28 janvier 1981, ne pourra se voir transférer de telles données, que s'il assure un niveau de protection adéquat ou suffisant de la vie privée et des libertés et droits fondamentaux des personnes à l'égard du traitement dont ces données font l'objet ou peuvent faire l'objet, comme le prévoit la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés³. Pour l'heure, malgré l'adoption par le Costa Rica, qui est membre du réseau ibéro-américain de protection des données (RIDP) d'une législation spécifique de protection des données en septembre 2011, la C.N.I.L⁴ estime que le Costa Rica ne dispose pas d'une législation adéquate en matière de protection des données à caractère personnel⁵. Par ailleurs, à ce jour, le Costa Rica n'a pas fait l'objet d'une reconnaissance de protection adéquate de la part de la Commission européenne⁶.

En tout état de cause, les stipulations de la présente convention permettent de soumettre l'utilisation des données à caractère personnel transmises aux autorités costariciennes à des restrictions, en adéquation avec la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, à l'instar, de ce qu'autorisent déjà les stipulations de l'article VI, paragraphe 2, de l'Accord d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République Populaire de Chine⁷. Par voie de conséquence, la mise en œuvre de la présente convention ne saurait conduire la France à renoncer à ses standards de protection en ce domaine.

- Articulation avec les dispositions européennes existantes

Les dispositions du texte sont largement inspirées des mécanismes de coopération qui prévalent déjà au sein de l'Union européenne et dans le cadre du Conseil de l'Europe. Elles reprennent, pour l'essentiel, les dispositions classiques de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 et de son protocole additionnel en date du 17 mars 1978. Les éléments les plus modernes (articles 11, 13, 15, 17 à 19) s'inspirent des stipulations de la Convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne, de son protocole additionnel en date du 16 octobre 2001 ou encore du deuxième protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale en date du 8 novembre 2001. L'ensemble de ces mécanismes ont d'ores et déjà été intégrés dans notre ordre juridique.

³ Dans sa rédaction issue de la loi n° 2004-801 du 6 août 2004.

⁴ Commission nationale de l'informatique et des libertés.

⁵ Voir le site de la C.N.I.L. : <http://www.cnil.fr/linstitution/international/les-autorites-de-contrôle-dans-le-monde/>

⁶ Le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen ont donné le pouvoir à la Commission de décider sur la base de l'article 25, paragraphe 6, de la directive 95/46/CE qu'un pays tiers offre un niveau de protection adéquat en raison de sa législation interne ou des engagements pris au niveau international.

⁷ Accord signé à Paris le 18 avril 2005, entré en vigueur le 20 septembre 2007.

Par voie de conséquence, la présente convention n'implique aucune adaptation des dispositions législatives ou réglementaires nationales.

3. Conséquences administratives

La présente convention institue, en son article 3, un protocole de transmission des demandes d'entraide appelées à transiter directement entre Autorités centrales, c'est-à-dire entre le ministère de la Justice de la République française et le Bureau du conseil technique et des relations internationales du Parquet général de la République du Costa Rica.

Pour la France, c'est le bureau de l'entraide pénale internationale de la direction des affaires criminelles et des grâces qui traitera l'ensemble des demandes échangées par les deux pays. Ce bureau étant d'ores et déjà en charge de la transmission aux autorités centrales des États étrangers ou à la sous-direction des conventions et de l'entraide judiciaire du ministère des Affaires étrangères des demandes émises ou exécutées par les autorités judiciaires françaises, il n'en résultera aucune charge administrative supplémentaire pour celui-ci.

En revanche, les demandes d'entraide entre la France et le Costa Rica ne devraient en principe plus transiter par les services centraux et déconcentrés du ministère des Affaires étrangères. L'appui de ceux-ci pourra néanmoins toujours être sollicité, en tant que besoin, par les autorités judiciaires françaises, si elles l'estiment nécessaire.

III - Historique des négociations

En février 2006, dans le contexte de l'affaire Alcatel⁸, les autorités du Costa Rica exprimaient le souhait d'ouvrir des négociations avec la France en vue de la mise en place d'une convention d'entraide judiciaire en matière pénale et d'une convention d'extradition.

Accueillie favorablement par la partie française, cette proposition a été suivie par l'envoi aux autorités costariciennes, au mois d'octobre 2006 et mai 2007, de projets de convention d'extradition et de convention d'entraide.

Un contre-projet relatif à l'entraide judiciaire a été adressé par les autorités costariciennes en décembre 2009.

Les deux Parties sont parvenues à un consensus sur le texte à l'issue de la première et unique session de négociation s'étant déroulée du 21 au 24 mai 2012 à San José.

A la faveur des opérations de vérification de concordance linguistique qui ont suivi, quelques décalages de pure forme ont été relevés et des propositions d'ajustements portées à la connaissance de San José le 6 août 2012. Les autorités costariciennes ont finalement fait connaître leur accord en octobre 2012. D'ultimes échanges ont eu lieu au mois d'octobre 2013 concernant la convention d'extradition afin de finaliser la rédaction de l'article 3 §1 f) et 3 §2 et §3 relatif à la peine de mort et aux peines à perpétuité, un accord ayant été trouvé entre les deux Parties le 29 octobre 2013.

Le texte agréé par les deux Parties a ensuite pu être signé à la faveur de la visite à Paris du ministre des relations extérieures et du Culte à Paris le 4 novembre 2013.

La Convention d'extradition a été signée le même jour.

Pour mémoire, une convention d'entraide judiciaire en matière pénale a également été signée avec le Pérou le 15 novembre 2012.

⁸ L'entreprise a été mise en cause pour des faits de corruption d'agent public au Costa Rica dans le cadre de marchés de téléphonie. A l'issue des poursuites engagées au Costa Rica, plusieurs personnes ont été condamnées dont l'ancien directeur général d'Alcatel, Edgar Valverdé, en avril 2011 à 15 ans d'emprisonnement pour corruption et l'ancien Président du Costa Rica Miguel Angel Rodriguez condamné à cinq ans de prison pour corruption.

Enfin, des négociations en la matière sont envisagées avec le Suriname.

IV- État des signatures et ratifications

La Convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Costa Rica a été signée à Paris le 4 novembre 2013 par le ministre des Affaires étrangères, M. Laurent Fabius, et le ministre des Relations extérieures et du culte du Costa Rica, M. Enrique Castillo

L'entrée en vigueur de la présente convention suppose l'accomplissement des procédures constitutionnelles requises dans chacun des deux États, à savoir, pour la France, la mise en œuvre de la procédure parlementaire d'autorisation d'approbation prévue par l'article 53 de la Constitution.

A ce jour, le Costa Rica n'a pas fait connaître à la Partie française l'accomplissement des procédures exigées par son ordre juridique interne.