

N° 190

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 décembre 2019

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le 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 du Burkina Faso et de la convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Burkina Faso, et sur le 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 Niger et de la convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Niger

Par M. Olivier CIGOLOTTI,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Bernard Cazeau, Olivier Cigolotti, Robert del Picchia, Jean-Noël Guérini, Joël Guérriau, Pierre Laurent, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, *vice-présidents* ; Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, M. Olivier Cadic, *secrétaires* ; MM. Jean-Marie Bockel, Gilbert Bouchet, Michel Boutant, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Édouard Courtial, René Danesi, Gilbert-Luc Devinaz, Jean-Paul Émorine, Bernard Fournier, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Jean-Louis Lagourgue, Robert Lafoaulu, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Rachel Mazuir, François Patriat, Gérard Poadja, Ladislav Poniatsowski, Mmes Christine Prunaud, Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Hugues Saury, Bruno Sido, Rachid Temal, Raymond Vall, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Jean-Pierre Vial, Richard Yung.

Voir les numéros :

Sénat : 705, 709, 191, et 192 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LA SITUATION DEMEURE PRÉOCCUPANTE AU SAHEL	7
A. L'INTERVENTION FRANÇAISE DANS LA BANDE SAHÉLO-SAHARIENNE	7
1. <i>De Serval à Barkhane</i>	7
2. <i>L'appui au G5 Sahel</i>	8
3. <i>L'approche « 3D »</i>	10
B. UNE MENACE TOUJOURS AUSSI PRÉGNANTE	10
1. <i>Le contexte sécuritaire s'aggrave au Burkina Faso</i>	11
2. <i>...et reste fragile au Niger</i>	12
3. <i>La situation humanitaire se détériore également dans la région</i>	13
II. LES OBJECTIFS DES CONVENTIONS	14
A. RENOUVELER LE CADRE CONVENTIONNEL EXISTANT	14
B. LUTTER CONTRE LES RÉSEAUX DE CRIMINALITÉ ORGANISÉE.....	14
1. <i>Au Burkina Faso</i>	14
2. <i>Au Niger</i>	15
C. LUTTER CONTRE LE TERRORISME	16
III. DES CONVENTIONS DE FACTURE CLASSIQUE.....	16
A. LES CONVENTIONS D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE.....	16
1. <i>Les éléments de contexte</i>	16
a) <i>Des flux déséquilibrés</i>	16
b) <i>Des organisations judiciaires proches</i>	17
2. <i>Les stipulations des conventions</i>	18
a) <i>Le champ d'application</i>	18
b) <i>La procédure de demande d'entraide et son exécution</i>	18
c) <i>Le recueil des preuves</i>	20
d) <i>La remise de documents et l'échange d'informations</i>	21
e) <i>Les dispositions finales</i>	22
B. LES CONVENTIONS D'EXTRADITION	23
1. <i>Les éléments de contexte</i>	23
a) <i>Peu de demandes d'extradition, mais un dossier important reste ouvert</i>	23
b) <i>Le Burkina Faso, nouveau pays abolitionniste</i>	24
c) <i>Le Niger est abolitionniste de fait</i>	24
2. <i>Les stipulations des conventions</i>	25
a) <i>Les obligations d'extrader et les motifs de refus</i>	25
b) <i>La procédure de demande d'extradition</i>	26
c) <i>L'arrestation et la remise de la personne réclamée</i>	27
d) <i>Les dispositions finales</i>	28
CONCLUSION	31

EXAMEN EN COMMISSION.....33

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES35

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi du **projet de loi n° 705 (2018-2019)** autorisant l'approbation de la **convention d'entraide judiciaire en matière pénale** entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Burkina Faso et de la **convention d'extradition** entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du **Burkina Faso**, et du **projet de loi n° 709 (2018-2019)** 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 Niger et de la convention d'**extradition** entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du **Niger**.

La France est déjà liée à ces pays par des conventions couvrant ces deux domaines, signées en 1961 avec le Burkina Faso et en 1977 avec le Niger. Toutefois, la justice française est souvent confrontée à une certaine lenteur des autorités burkinabè et nigérienne à accorder l'entraide judiciaire, ce qui, dans la plupart des cas, vide les demandes de leur substance.

Afin de pallier le défaut de diligence des États africains identifiés comme prioritaires (Mali, Burkina Faso, Niger et Mauritanie), des négociations ont été engagées à la lumière des conclusions du groupe de travail consacré à l'entraide pénale en matière de lutte contre le terrorisme, piloté par le ministère de la justice français.

Les quatre conventions ont donc pour principal objectif de rénover le cadre juridique de la coopération pénale dans le domaine de l'entraide et de la remise des personnes, devenu obsolète, afin de favoriser une meilleure exécution des demandes françaises transmises aux autorités de ces deux pays, dans des délais plus rapides.

Compte tenu de l'intérêt que présentent ces accords pour la lutte contre le terrorisme et l'approfondissement des relations franco-burkinabè et franco-nigériennes dans le domaine judiciaire, **la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a adopté ces projets de loi**, dont le Sénat est saisi en premier.

I. LA SITUATION DEMEURE PRÉOCCUPANTE AU SAHEL

A. L'INTERVENTION FRANÇAISE DANS LA BANDE SAHÉLO-SAHARIENNE

1. De Serval à Barkhane

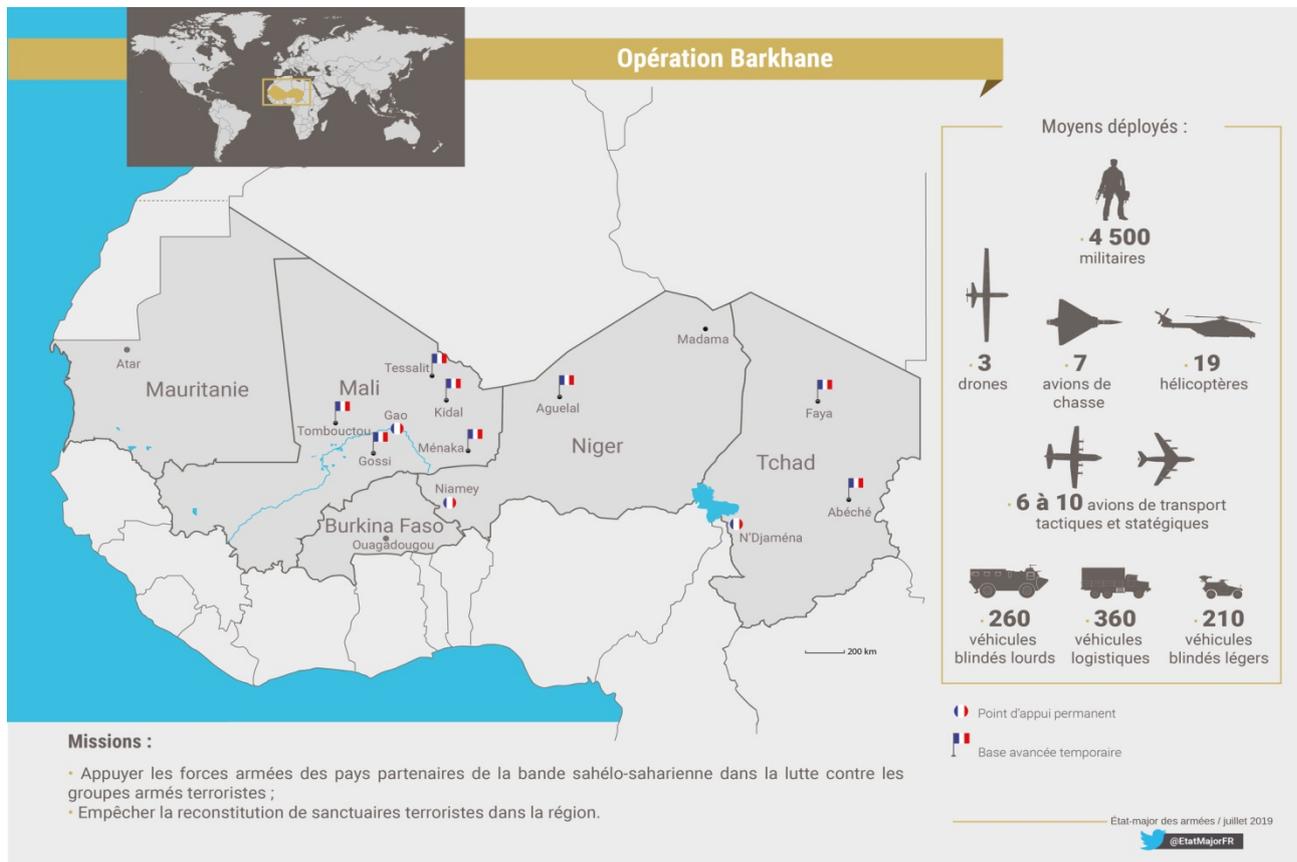
Le 11 janvier 2013, l'armée française a déclenché, à la demande du gouvernement malien, l'opération Serval visant à arrêter l'offensive djihadiste qui menaçait la capitale malienne, à mettre fin au développement du terrorisme dans le désert du Nord-Mali, puis à transférer la mission de stabilisation du pays au partenaire malien ainsi qu'aux forces de l'ONU à travers la MINUSMA¹.

Eu égard au caractère transfrontalier de la menace terroriste et à l'action des groupes armés terroristes dans une zone désertique aussi vaste que l'Europe, une approche régionale s'imposait pour agir efficacement contre les ramifications et les mouvements des groupes terroristes qui agissaient dans la bande sahélo-saharienne (BSS). L'opération Barkhane a ainsi pris le relais de l'opération Serval, le 1^{er} août 2014, pour appuyer les forces armées des pays partenaires de la BSS, renforcer la coordination des moyens militaires internationaux et empêcher la reconstitution de foyers terroristes dans la région.

L'opération Barkhane repose sur une approche partenariale avec les principaux pays de la région, destinée à favoriser leur appropriation de la lutte contre le terrorisme. Dans cette perspective, des actions de formation sont dispensées aux armées des pays partenaires à travers, par exemple, l'intégration systématique des forces partenaires dans les opérations conduites par l'ensemble des unités de la force Barkhane. Au 1^{er} juillet 2019, plus de 11 700 soldats des pays du G5 Sahel ont été formés par les armées françaises dans des domaines tels que l'instruction au tir, la coordination des feux, la coordination des appuis, le sauvetage au combat, la lutte contre les engins explosifs improvisés, etc. En outre, la France cède des véhicules et des matériels militaires pour renforcer les capacités opérationnelles de la force conjointe.

¹ Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), créée par le Conseil de sécurité de l'ONU par sa résolution 2100 du 25 avril 2013. En octobre 2019, 12 647 militaires (de 55 pays dont la France), 1 753 policiers (de 29 pays dont la France) et 1 180 civils étaient déployés au Mali dans ce cadre.

LES MOYENS DÉPLOYÉS PAR LA FRANCE DANS L'OPÉRATION BARKHANE



Source : état-major des armées, juillet 2019

2. L'appui au G5 Sahel

Créé le 16 février 2014 à Nouakchott, à l'initiative des chefs d'État de la région, le G5 Sahel est un cadre institutionnel de coordination et de suivi de la coopération régionale, qui constitue le principal partenaire de la force Barkhane. Il regroupe cinq pays : le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad.

Le 19 décembre 2014, les États membres ont conclu une convention définissant les objectifs du G5 Sahel et les organes qui le composent. Aux termes de son article 4, « le G5 a pour objet :

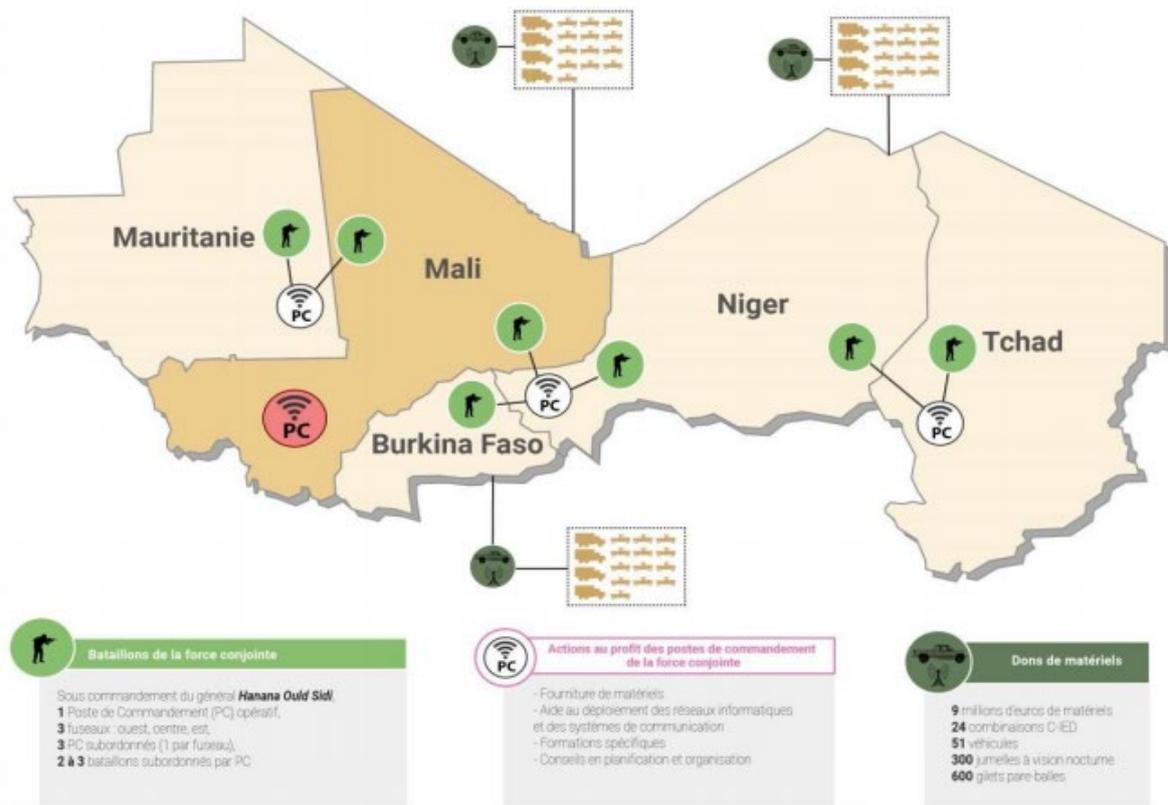
- de garantir des conditions de développement et de sécurité dans l'espace des pays membres ;
- d'offrir un cadre stratégique d'intervention permettant d'améliorer les conditions de vie des populations ;
- d'allier le développement et la sécurité, soutenus par la démocratie et la bonne gouvernance dans un cadre de coopération régionale et internationale mutuellement bénéfique ;
- de promouvoir un développement régional inclusif et durable. »

L'article 5 dispose quant à lui que « le G 5 Sahel contribue à la mise en œuvre des actions de sécurité et de développement dans les États membres grâce notamment :

- au renforcement de la paix et la sécurité dans l'espace du G 5 Sahel ;
- au développement des infrastructures de transport, d'hydraulique, d'énergie et de télécommunications ;
- à la création des conditions d'une meilleure gouvernance dans les pays membres ;
- au renforcement des capacités de résilience des populations en garantissant durablement la sécurité alimentaire, le développement humain et le pastoralisme. »

La force conjointe du G5 Sahel est constituée de quelque 5 000 hommes commandés, depuis l'été dernier, par le général nigérien Oumarou Namata Gazama. Les chefs d'État, ministres et chefs d'état-major des pays du G5 Sahel se réunissent régulièrement pour partager leur évaluation de la situation sécuritaire dans la BSS, renforcer leur coopération face aux menaces transfrontalières et réduire les risques que les groupes armés terroristes font peser sur la stabilité régionale. La France, en tant que partenaire stratégique, est fréquemment conviée à ces réunions.

LA FORCE CONJOINTE DU G5 SAHEL



Source : état-major des armées, décembre 2018

3. L'approche « 3D »

La force Barkhane est pleinement impliquée dans la stratégie « 3D » (diplomatie, défense et développement) mise en œuvre par la France au Sahel. Elle contribue à rétablir et consolider les conditions de sécurité nécessaires à l'action des acteurs de développement et de gouvernance – dont l'agence française de développement (AFD), qui a détaché un chargé de mission développement auprès de Barkhane depuis septembre 2018 –, tout en continuant à lutter contre les groupes armés terroristes.

Les forces armées françaises agissent en lien étroit avec les acteurs politiques, diplomatiques et économiques du Sahel, pour œuvrer au retour de l'État et à l'amélioration des conditions de vie de la population, et prévenir ainsi la constitution d'un terreau propice à la violence et au développement du terrorisme.

En agissant au contact des populations locales, les militaires français sont à même d'identifier leurs besoins essentiels et d'y apporter une première réponse, notamment matérielle, par le biais d'actions civilo-militaires : reconstruction d'écoles, remise en fonction de puits, projets de maraîchage, etc. Ainsi, au cours du premier semestre 2019, une trentaine de projets civilo-militaires ont été menés au profit de la population, dont près de la moitié¹ à destination de celle de la région du Liptako-Gourma située dans les régions frontalières de trois pays que sont le Burkina Faso, le Niger et le Mali.

Par ailleurs, le service de santé des armées réalise quotidiennement, au profit des populations malienne, tchadienne et nigérienne, plus de soixante-dix consultations, plus de trois cents soins, une vingtaine d'actes techniques (imageries et analyses médicales) et trois interventions chirurgicales.

B. UNE MENACE TOUJOURS AUSSI PRÉGNANTE

Dix militaires français sont morts au Mali au cours de l'opération Serval, et trente-et-un sont morts depuis le lancement de l'opération Barkhane, dont quatorze lors du seul mois de novembre 2019.

Ces derniers mois, les armées partenaires ont été la cible des groupes armés terroristes (GAT) et ont essuyé des pertes importantes, en particulier au Burkina Faso. Les civils ne sont pas plus épargnés par les GAT.

¹ Parmi ces réalisations : quatre projets d'infrastructure, deux projets d'adduction d'eau et cinq projets en lien avec l'éducation et l'accès à l'information.

1. Le contexte sécuritaire s'aggrave au Burkina Faso...

La situation sécuritaire continue de se dégrader dans le pays. Les attaques se sont multipliées ces derniers mois et visent tant les forces de défense et de sécurité que les civils, comme en témoignent l'attaque du détachement militaire de Koutougou (Nord) du 19 août 2019 ayant fait trente-et-un morts, l'attaque contre une mosquée ayant coûté la vie à seize civils le 11 octobre à Salmossi (Nord), l'embuscade contre un convoi transportant des employés de Semafo, une société minière canadienne, qui a fait une quarantaine de morts et une soixantaine de blessés le 6 novembre dernier dans l'est du pays, ou encore l'attaque contre une église protestante le 1^{er} décembre qui a fait au moins quatorze victimes à Hantoukoura, toujours dans l'est du pays. En quatre ans, les attaques attribuées aux groupes djihadistes ont déjà fait plus de six cents morts militaires et civils au Burkina Faso.

Ainsi, après le Nord, ce sont désormais le Sud et surtout l'Est qui sont visés, avec un risque de contagion vers les pays côtiers voisins (Côte d'Ivoire, Bénin, Togo et Ghana). L'est du Burkina Faso est une zone historiquement et géographiquement éloignée du pouvoir central, ce qui attise le sentiment d'abandon et les ressentiments contre l'État, et favorise ainsi l'enracinement local des islamistes qui, par ailleurs, tentent de déclencher des cycles de représailles intercommunautaires.

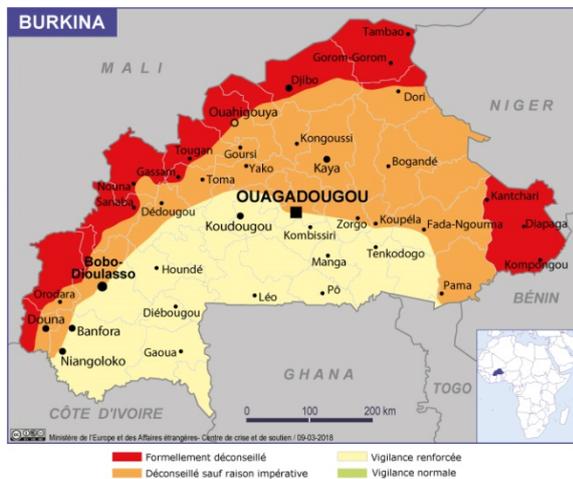
La France est mobilisée pour soutenir le Burkina Faso face à ces défis. Au plan sécuritaire, notre coopération bilatérale militaire et de sécurité intérieure s'est fortement renforcée en 2018, à la demande burkinabè, et a donné lieu à des opérations de réassurance et à un soutien logistique. Des opérations conjointes ont ainsi été menées par Barkhane et les forces de défense et de sécurité burkinabè au cours des derniers mois.

La *task force* Sabre, unité des forces spéciales françaises, est actuellement stationnée à Ouagadougou. Le ministre des armées, Florence Parly, a annoncé la création d'une *task force* européenne nommée « Takuba »¹ dès 2020. L'Estonie, la République tchèque et la Belgique ont d'ores et déjà confirmé leur participation à cette nouvelle force qui complètera Barkhane et accompagnera les forces partenaires, notamment maliennes, vers davantage d'autonomie et de résilience.

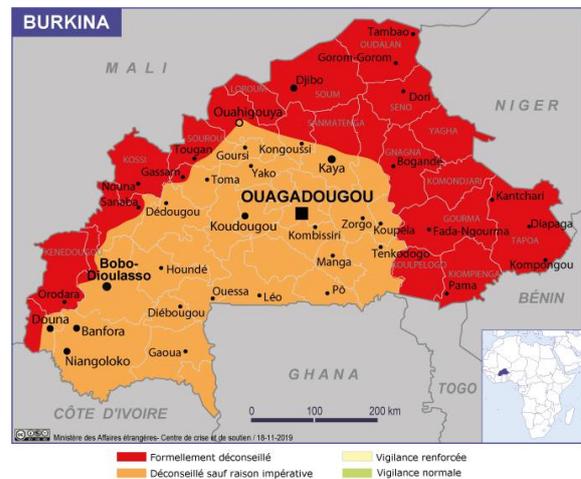
Malgré cette forte implication militaire, les sentiments anti-français sont en recrudescence dans le pays. Compte tenu de ce contexte sécuritaire dégradé, le Quai d'Orsay a placé l'ensemble du pays en zone « *formellement déconseillée aux voyageurs* » à compter du 19 novembre dernier.

¹ Takuba signifie « sabre » en *tamasheq* (langue des Touaregs).

ÉVOLUTION DU RISQUE SÉCURITAIRE AU BURKINA FASO



Mars 2018



Novembre 2019

Source : ministère de l'Europe et des affaires étrangères

2. ...et reste fragile au Niger

La situation sécuritaire est certes moins préoccupante au Niger qu'au Burkina Faso, mais elle reste très fragile.

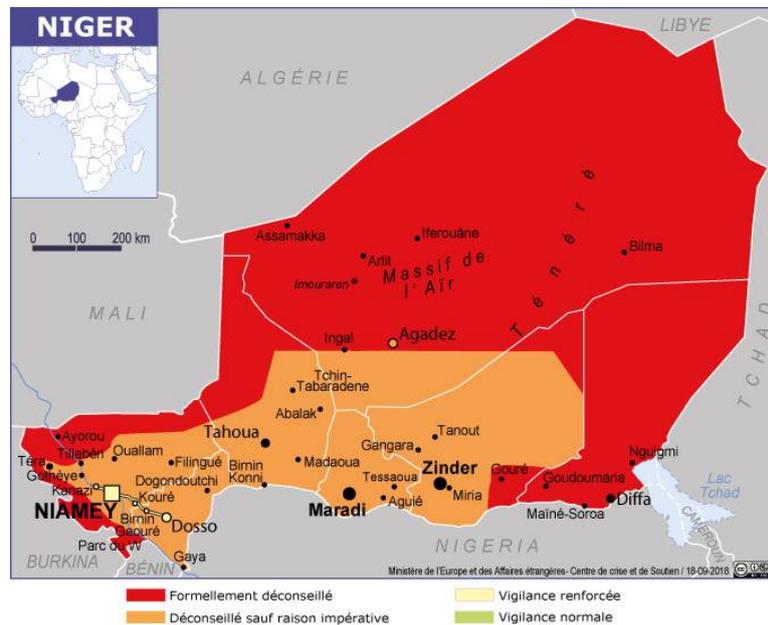
Les forces armées et de sécurité nigériennes ont été la cible de plusieurs attaques ces derniers mois à l'ouest du pays, près de la frontière malienne : le 14 mai 2019 dans la région de Tillabéri (vingt-huit soldats tués), le 1^{er} juillet dans la zone d'Inates (quatorze soldats tués et quatre portés disparus) et le 12 octobre à Abarey (cinq gendarmes décédés dans une embuscade alors qu'ils patrouillaient sur un marché).

Le Niger est également mobilisé au Nord-Est à la frontière avec la Libye, et surtout à l'Est, dans la région de Diffa, près du Lac Tchad, où Boko Haram reste une menace forte. La base militaire de Blabrine, située au nord de Diffa, a d'ailleurs été attaquée le 29 octobre dernier faisant douze morts et huit blessés.

Ces attaques d'ampleur ont fait prendre conscience aux autorités du pays de la nécessité de demander l'appui des partenaires internationaux, en particulier la France - qui dispose d'une base aérienne projetée à Niamey - et les États-Unis.

Au Niger, une partie de l'opinion critique également l'action et la présence françaises sur le territoire national. Le président de la République, Mahamadou Issoufou, estime pour sa part que l'armée française est la seule à être au front aux côtés des Nigériens et réclame, en conséquence, davantage de solidarité à la communauté internationale.

ZONES DE VIGILANCE AU NIGER



Source : ministère de l'Europe et des affaires étrangères, septembre 2018

3. La situation humanitaire se détériore également dans la région

L'année 2019 a aussi été marquée par une forte détérioration de la situation humanitaire au Sahel central, qui englobe le Burkina Faso, le Mali et le Niger. Selon le programme alimentaire mondial (PAM) des Nations unies, 2,4 millions de personnes ont besoin d'une aide alimentaire dans cette région en proie à de violents affrontements entre groupes armés, aux déplacements de population et à l'extrême pauvreté.

Le Burkina Faso est considéré par l'ONU comme l'épicentre de cette crise. Le pays compte désormais près d'un demi-million de personnes déplacées à cause des combats¹, et 1,2 million de personnes nécessitant une assistance humanitaire. Visés par les groupes terroristes, près de 1 500 écoles et 60 centres de santé ont dû fermer. L'insécurité grandissante contraint de plus en plus d'agriculteurs à abandonner leurs champs, dans un pays où la population dépend essentiellement de l'agriculture pour sa subsistance.

L'ONU estime que 20 millions de personnes vivent dans des zones touchées par le conflit au Sahel, et que 860 000 d'entre elles sont déplacées de ce fait.

¹ Dont 40 000 en décembre 2018. Le nombre d'attaques recensées au cours du premier semestre de 2019 y a dépassé le total enregistré en 2018, avec quatre fois plus de victimes civiles que l'année précédente.

II. LES OBJECTIFS DES CONVENTIONS

A. *RENOUVELER LE CADRE CONVENTIONNEL EXISTANT*

La conclusion des présentes conventions fait suite aux travaux du groupe de travail consacré à l'entraide pénale en matière de lutte contre le terrorisme avec plusieurs États du G5 Sahel. En effet, la renégociation des accords bilatéraux existants, anciens et désuets, avait été identifiée comme un levier d'action permettant d'améliorer la coopération.

Les nouvelles stipulations moderniseront les coopérations bilatérales dont elles élargiront le champ, et fluidifieront les échanges, en particulier dans le cadre des enquêtes visant des infractions terroristes.

Ces nouvelles conventions se substitueront donc, pour partie, aux accords en vigueur s'agissant des dispositions relatives à l'entraide pénale et à l'extradition ; en revanche, les autres dispositions, étrangères à ce champ, n'étaient pas concernées par les négociations :

- pour ce qui concerne l'accord de coopération en matière de justice signé entre la République française et la République de Haute-Volta du 24 avril 1961, les deux conventions abrogeront les articles 3 à 14, 24 à 27 et 46 à 62. Les stipulations relatives à l'entraide civile, commerciale et administrative, à l'exécution des courtes peines, au transfèrement de personnes condamnées¹ et à l'exercice de la profession d'avocat resteront en vigueur ;

- pour ce qui concerne la convention de coopération en matière judiciaire entre la République française et la République du Niger du 19 février 1977, les deux conventions abrogeront les articles 10 à 14, 25 à 32 ainsi que le titre III. Les stipulations relatives à l'entraide civile, sociale, commerciale et administrative, au transfèrement de personnes condamnées¹ et à l'exercice de la profession d'avocat demeureront en vigueur.

B. *LUTTER CONTRE LES RÉSEAUX DE CRIMINALITÉ ORGANISÉE*

1. **Au Burkina Faso**

Au Burkina Faso, les réseaux de criminalité organisée sont principalement liés :

- à l'orpaillage illégal, dans un pays où les recettes générées par l'exploitation des mines aurifères représentaient, en 2017, 71 % des recettes d'exportation ;

¹ Pour mémoire, la position française en matière de transfèrement des personnes condamnées est de préférer l'adhésion des États à la convention du Conseil de l'Europe sur le transfèrement des personnes condamnées du 21 mars 1983.

- aux trafics de drogues venant du Maroc (cannabis) ou transitant par les pays côtiers (cocaïne).

Trois dossiers méritent d'être signalés s'agissant de la criminalité organisée au Burkina Faso et ses incidences en France :

- un dossier relatif à un trafic de stupéfiants commis en 2008 ; un individu en provenance de Ouagadougou avait été interpellé à l'aéroport de Rennes en possession de 9 kilos de cocaïne dissimulés dans trois valises. Pour ce transport, il devait percevoir la somme de 5 000 euros. Cette procédure a d'ailleurs permis de mettre au jour un système de passeuses de diamants ;

- deux dossiers, respectivement de 2014 et 2016, relatifs à des filières d'immigration irrégulière visant à obtenir l'autorisation d'entrée sur le territoire national de ressortissants guinéens se faisant faussement passer pour les membres de groupes de musique qui se rendaient en France pour s'y produire.

2. Au Niger

Au Niger, les réseaux de criminalité organisée sont également liés aux trafics de drogue et aux trafics de migrants. Ces réseaux sont souvent constitués de ressortissants étrangers qui commettent, en outre, des cambriolages (banques, organisations non gouvernementales, etc.) avec emploi d'armes à feu.

Bien que la consommation de stupéfiants soit faible au Niger, le nord du pays et la capitale constituent des points de transit pour de gros convois de résine de cannabis qui se déplacent d'Ouest en Est, du Maroc jusqu'à la Libye et l'Égypte ; 2,5 tonnes de haschich ont ainsi été saisies à Niamey, le 13 juin 2018. En outre, la cocaïne en provenance du Brésil est transportée par des mules utilisant les liaisons aériennes, *via* les nouveaux « hubs » de Casablanca (Maroc), Addis-Abeba (Ethiopie) ou encore Lomé (Togo), puis redirigée vers différentes destinations de la sous-région, dont le Niger, pour être finalement récupérée par des organisations nigérianes et ghanéennes. Ce trafic, très organisé, reste toutefois limité. Avant l'arrestation récente d'une Française pour trafic de stupéfiants, aucun ressortissant français n'était impliqué dans la criminalité organisée au Niger.

Enfin, le trafic de cigarettes, beaucoup plus discret mais très présent, utilise également les routes sahéliennes pour remonter vers l'Europe dans un souci d'échapper aux taxes.

Aussi convient-il de relever qu'une forte imbrication du terrorisme et de la grande criminalité existe. En effet, en tissant des liens avec les narcotrafiquants, les groupes terroristes participent, directement ou indirectement, à ces trafics qui constituent pour eux une source de financement importante.

C. LUTTER CONTRE LE TERRORISME

Le cadre conventionnel existant n'est pas adapté aux défis posés par la lutte contre la menace terroriste dans la bande sahélo-saharienne et à la multiplication des attaques dans la région, à l'occasion desquelles des ressortissants français ont été tués ou blessés.

Le renouvellement du cadre juridique vise donc à lutter contre le terrorisme et ses conséquences pour les intérêts français dans la région en renforçant la coopération bilatérale, ce qui permettra de fluidifier les échanges entre les parties afin d'assurer une meilleure exécution des demandes d'entraide, notamment lorsqu'il s'agit d'enquêtes sensibles visant des infractions terroristes.

III. DES CONVENTIONS DE FACTURE CLASSIQUE

Les stipulations des conventions franco-burkinabè et franco-nigériennes en matière d'entraide judiciaire en matière pénale d'une part, et d'extradition d'autre part, sont quasiment identiques.

A. LES CONVENTIONS D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE

1. Les éléments de contexte

a) Des flux déséquilibrés

La France sollicite beaucoup plus les autorités burkinabè et nigériennes que l'inverse, notamment pour des enquêtes de grande sensibilité portant sur des faits de terrorisme. Malgré la présence d'un magistrat de liaison régional, basé à Dakar, qui facilite la prise en compte des demandes françaises et leur exécution, le délai de traitement est généralement supérieur à un an et peut atteindre plusieurs années dans certaines affaires.

Depuis le 1^{er} janvier 2009 :

- la France a adressé vingt-sept demandes d'entraide aux autorités burkinabè, entre autres pour des faits de terrorisme¹ et d'atteintes aux personnes², et en a reçu six ; l'une de ces commissions rogatoires a débouché sur la transmission, par voie diplomatique, d'une première partie des archives françaises déclassifiées relatives à la mort du président Thomas Sankara en 1987, conformément aux engagements pris par le président de la République lors de sa visite à Ouagadougou le

¹ Attentats du 15 janvier 2016 et du 13 août 2017 à Ouagadougou, attentat du 2 mars 2018 contre l'ambassade de France et l'état-major des armées à Ouagadougou, notamment.

² Enlèvements, homicides, agressions sexuelles et viols.

27 novembre 2017. Ces archives des ministères des affaires étrangères et de la défense ont été transmises au juge d'instruction militaire en charge du dossier en novembre 2018, suivies, quelques mois plus tard, d'un second volet d'archives provenant de la présidence de la République française. Par ailleurs, sur cette même période, la France a transmis aux autorités burkinabè trois dénonciations officielles aux fins de poursuite qui sont toujours en cours, et n'en a reçu aucune du Burkina Faso ;

- la France a saisi les autorités nigériennes de dix-huit demandes d'entraide¹ – notamment en matière de terrorisme – et d'une dénonciation officielle. Elle a été saisie de cinq demandes d'entraide pénale internationales émanant du Niger.

b) Des organisations judiciaires proches

Les organisations judiciaires burkinabè et nigérienne sont proches de celles que connaît la France, ce qui simplifiera l'intégration des stipulations des présentes conventions et, partant, l'entraide judiciaire entre les parties.

Adopté par l'Assemblée nationale le 31 mai 2018, et promulgué le 21 juin 2018, le nouveau code pénal burkinabè modernise la procédure pénale : meilleur équilibre entre les droits des parties, présence de l'avocat dès l'interpellation, réforme de la garde à vue et instauration du contrôle judiciaire. En revanche, la diffusion d'informations sur les opérations militaires est désormais passible d'une peine de 10 ans de prison, ce que critiquent les journalistes ainsi que les organisations non gouvernementales comme Amnesty international qui y voient une restriction de la liberté de la presse et du droit à l'information.

L'année suivante, les autorités burkinabè ont sensiblement renforcé les pôles spécialisés dans la lutte contre le terrorisme, le grand banditisme et les infractions financières, près les tribunaux de grande instance de Ouagadougou et de Bobo Dioulasso, la seconde ville du pays.

À Niamey, il existe aussi un pôle spécialisé en matière terroriste et de criminalité organisée, ainsi qu'un pôle spécialisé en matière économique et financière.

¹ Trois déplacements successifs de magistrats français, dans le cadre de l'exécution de leur commission rogatoire internationale, ont été réalisés avec la possibilité pour les enquêteurs français les accompagnant de procéder eux-mêmes à des auditions. La création, en 2013, par les autorités nigériennes, d'un bureau de coopération judiciaire et d'entraide pénale internationale au ministère de la justice, avec l'appui du fonds de solidarité prioritaire français, a sans aucun doute contribué à l'amélioration de l'entraide judiciaire entre les deux pays.

2. Les stipulations des conventions

a) Le champ d'application

Les parties s'engagent à s'accorder mutuellement l'entraide judiciaire la plus large possible (**articles 1^{ers}**).

S'inspirant des instruments conventionnels européens les plus récents, les conventions s'appliquent, outre les procédures visant les infractions pénales, aux procédures d'indemnisation pour des mesures de poursuite ou de condamnations injustifiées ou encore dans les actions civiles jointes aux actions pénales tant que la juridiction répressive n'a pas encore définitivement statué sur l'action pénale. Elles sont également applicables aux procédures pénales pour des faits ou infractions pouvant engager la responsabilité d'une personne morale.

Le champ de l'entraide se trouve en outre élargi par l'impossibilité pour la partie requise de se prévaloir du caractère fiscal de l'infraction à l'origine de la demande, ou encore du secret bancaire, pour rejeter une demande d'entraide (**articles 2**). Sur ces aspects, les conventions sont conformes au protocole additionnel du 16 octobre 2001 à la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne, et au protocole additionnel du 17 mars 1978 à la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale.

b) La procédure de demande d'entraide et son exécution

Les conventions désignent les autorités compétentes pour leur mise en œuvre (**articles 4**), et organisent de façon claire les modalités de communication et de transmission des demandes d'entraide entre les parties, notamment dans les cas les plus urgents (**articles 3**).

À cet égard, elles en définissent précisément le contenu et la forme (**articles 5**), ainsi que les modalités et les délais d'exécution (**articles 6**). Cette exigence de célérité vise à pallier la lenteur mise à accorder l'entraide judiciaire qui, souvent, aboutit à vider cette dernière de sa substance. Par ailleurs, un tel défaut de diligence peut conduire 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.

Afin d'assurer une meilleure exécution des demandes d'entraide, les conventions instituent un mécanisme de consultation à différentes étapes :

- en premier lieu, la partie requise doit consulter la partie requérante avant de refuser ou d'ajourner une demande d'entraide pour envisager les conditions auxquelles la demande pourrait être exécutée (articles 2.5) ;

- en deuxième lieu, elles permettent aux parties de se consulter au stade de l'exécution d'une demande, notamment en cas de difficultés ou de retard d'exécution (articles 6.5 et 6.6), ou encore pour envisager la

formalisation de demandes complémentaires sollicitant l'accomplissement de diligences non prévues dans la demande d'entraide initiale (**articles 7**) ;

- enfin, en troisième lieu, à l'issue de l'exécution de la demande, des échanges entre les parties peuvent intervenir pour décider, par exemple, du sort d'avoirs confisqués (articles 17.5).

En vue de faciliter l'admissibilité devant les juridictions de la partie requérante des preuves obtenues, les conventions prévoient la possibilité pour la partie requise de réaliser, à la demande de l'autre partie, les actes d'entraide sollicités selon les formalités et procédures expressément indiquées par celle-ci, sous réserve qu'elles ne soient pas contraires à ses propres principes fondamentaux (**articles 6.2**). L'expérience montre en effet 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 français, cette modalité spécifique d'exécution des demandes d'entraide est prévue à l'article 694-3 du code de procédure pénale¹.

Les textes prévoient, sous réserve de l'accord des autorités compétentes de la partie requise, que les autorités de la partie requérante, ou les personnes mentionnées dans la demande, peuvent assister à l'exécution de celle-ci² et même, dans la mesure autorisée par la législation de la partie requise, interroger des témoins, des experts ou des parties civiles, ou les faire interroger (**articles 6.7**). 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, ainsi que 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, avec son accord, à des auditions sur son territoire. En revanche, du fait de nos exigences constitutionnelles³, notre droit interne ne permet pas 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 conséquent, il ne pourrait être exigé de la partie française qu'elle accepte qu'une autorité compétente burkinabè ou nigérienne procède elle-même à une audition sur le sol français, dans le cadre de la mise en œuvre des présentes conventions.

¹ Cet article dispose que « si la demande d'entraide le précise, elle est exécutée selon les règles de procédure expressément indiquées par les autorités compétentes de l'État requérant, à condition, sous peine de nullité, que ces règles ne réduisent pas les droits des parties ou les garanties procédurales prévus par le présent code ».

² Cette disposition est prévue aux articles 41 et 93-1 du code de procédure pénale.

³ Décision du Conseil constitutionnel n° DC 98-408 du 22 janvier 1999 relative à la ratification du statut de Rome (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 »).

c) Le recueil des preuves

Les conventions énoncent la règle traditionnelle selon laquelle le témoin ou l'expert qui n'a pas été déféré à une citation à comparaître dont la remise a été demandée, ne peut être soumis, alors même que cette citation contiendrait des injonctions, à aucune sanction ou mesure de contrainte, à moins qu'il ne se rende par la suite de son plein gré sur le territoire de la partie requérante et qu'il n'y soit régulièrement cité à nouveau (**articles 8**).

En outre, aucun témoin ou expert, quelle que soit sa nationalité, comparaisant devant les autorités judiciaires de la partie requérante à la suite d'une citation, ne peut être poursuivi, détenu ou soumis à une quelconque restriction de sa liberté individuelle sur le territoire de cette partie pour des faits ou condamnations antérieurs à son départ du territoire de la partie requise (**articles 9**). Cette règle vaut également pour toute personne, de quelque nationalité qu'elle soit, citée devant les autorités judiciaires de la partie requérante afin d'y répondre de faits pour lesquels elle fait l'objet de poursuites. Cette immunité cesse lorsque le témoin, l'expert ou la personne poursuivie, ayant eu la possibilité de quitter le territoire de la partie requérante pendant 15 jours consécutifs après que sa présence n'était plus requise par les autorités judiciaires, est néanmoins demeuré sur ce territoire ou y est retourné après l'avoir quitté.

Les règles applicables au transfèrement temporaire de personnes détenues aux fins d'entraide ou d'instruction sont quant à elles fixées aux **articles 11 à 13**.

Par ailleurs, les conventions prévoient la possibilité de procéder à des auditions par visioconférence¹ (**articles 10**) et de recourir à plusieurs techniques spéciales d'enquête comme :

- les opérations d'infiltration (**articles 19** de la convention franco-burkinabè **et 20** de la convention franco-nigérienne) ;

- les interceptions de télécommunications (**articles 22** de la convention franco-burkinabè **et 18** de la convention franco-nigérienne) ;

- ou encore les livraisons surveillées² (**articles 18** de la convention franco-burkinabè **et 19** de la convention franco-nigérienne) qui consistent à laisser passer certains convois de drogues pour permettre l'identification et l'arrestation des commanditaires ou des destinataires du trafic, sans se contenter des seuls convoyeurs.

¹ L'article 706-71 du code de procédure pénale prévoit la possibilité d'auditionner par visioconférence. Les effets de cet article ont été étendus à l'entraide pénale internationale par l'article 694-5 du code de procédure pénale. L'usage de la vidéoconférence pour la comparution d'un prévenu devant le tribunal correctionnel, s'il est détenu, est possible depuis la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011.

² En droit français, ces techniques spécifiques d'investigation sont prévues aux articles 706-32 et 706-80 et suivants du code de procédure pénale. Les effets de ces articles ont été étendus à l'entraide pénale internationale par les articles 694-7 et 694-8 du même code.

Ces domaines ne sont pas couverts par les conventions en vigueur alors qu'ils constituent aujourd'hui des outils importants pour lutter contre la criminalité. Les magistrats burkinabè et nigériens ont été formés à la judiciarisation des techniques spéciales d'enquête, notamment par la France, dans le cadre de programmes de coopération. Ces techniques, prévues dans leurs droits internes et bien bordées sur le plan juridique, s'avèrent toutefois lourdes dans leur mise en œuvre.

Le Burkina Faso et le Niger se dotent actuellement des outils nécessaires à la mise en œuvre de ces techniques modernes d'enquête. Afin de tenir compte des capacités techniques actuelles de la partie burkinabè, la convention d'entraide qui la concerne prévoit, à la différence de celle conclue avec le Niger, que « *si l'une des parties ne dispose pas des moyens techniques permettant d'effectuer l'audition par vidéoconférence, l'autre partie peut les mettre à sa disposition* » (article 10.3).

Enfin, la question de la responsabilité civile et pénale des fonctionnaires participant aux opérations d'infiltration et des livraisons surveillées est réglée par les conventions (**articles 20 et 21** de la convention franco-burkinabè, **et articles 21 et 22** de la convention franco-nigérienne).

d) La remise de documents et l'échange d'informations

Les règles applicables à la remise d'actes de procédures sont énoncées aux **articles 14** qui prévoient que cette remise peut être effectuée par simple transmission de l'acte au destinataire. Sauf urgence, les citations à comparaitre sont transmises à la partie requise au moins 40 jours avant la date fixée pour la comparution.

Les articles 23 à 25 traitent respectivement :

- de la dénonciation aux fins de poursuites (**articles 23**) ;
- de l'échange spontané d'informations entre les autorités compétentes, dans la limite de leur droit national, qui concernent les infractions pénales relevant de la compétence de l'autorité destinataire (**articles 24**) ;
- ainsi que de la communication des extraits de casier judiciaire qui doit s'effectuer conformément à la législation de la partie requise et dans la mesure où ses autorités compétentes pourraient elles-mêmes les obtenir en pareil cas (**articles 25**).

En application des **articles 28**, « *les pièces et documents transmis en application de la présente convention sont dispensés de toutes formalités de légalisation* ».

Par ailleurs, les conventions encadrent l'usage des informations et éléments de preuve communiqués ou obtenus en exécution de leurs stipulations (**articles 26**). Elles comprennent, en outre, des stipulations en matière de protection des données à caractère personnel, conformément à la

législation protectrice en vigueur au sein de l'Union européenne (**articles 27**). En effet, ni le Burkina Faso, ni le Niger, n'ont fait l'objet d'une décision d'adéquation de la part de la Commission européenne, qui aurait permis de reconnaître que ces pays assurent un niveau de protection adéquate des données personnelles. Toutefois, conformément au droit de l'Union dans une telle situation, les articles des conventions qui s'y rapportent instituent des garanties pour la protection des données : définition de restrictions pour l'utilisation de ces données, clause subordonnant la réutilisation de ces données et leur transfert ultérieur vers un État tiers ou une organisation internationale au consentement préalable de la France, institution d'un droit au recours au bénéfice des personnes concernées et obligation de préserver la sécurité des données.

Ces clauses, juridiquement contraignantes, instituent des garanties appropriées au sens de la directive « police-justice » du 27 avril 2016 et de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés qui autorisent, par conséquent, le transfert des données personnelles dans le cadre défini par ces conventions. En effet, leur mise en œuvre ne saurait amener la France à renoncer à ses standards de protection en ce domaine.

Enfin, pour renforcer les capacités communes des pays à lutter contre les opérations de blanchiment d'argent, le texte offre de larges possibilités de demande d'informations en matière bancaire (**articles 15**), de gel des avoirs (**articles 16**), d'identification et de confiscation des produits des infractions (**articles 17**), qui sont toutes conformes à notre droit interne¹.

e) Les dispositions finales

Les **articles 29** règlent la question des frais liés à l'exécution des demandes d'entraide qui, en principe, ne donnent lieu à aucun remboursement, à l'exception de ceux occasionnés par l'intervention de témoins ou d'experts sur le territoire de la partie requise et par le transfèrement des personnes détenues.

Enfin, les **articles 30 à 33** traitent classiquement de consultations, de règlement des différends, de modifications, d'entrée en vigueur et de dénonciation de l'instrument.

¹ La possibilité de saisir des produits d'infraction en vue de leur confiscation est prévue aux articles 706-141 et suivants du code de procédure pénale. Les effets de ces articles ont été étendus à l'entraide pénale internationale par les articles 694-10 et suivants, et 713-36 et suivants du même code.

B. LES CONVENTIONS D'EXTRADITION

1. Les éléments de contexte

a) Peu de demandes d'extradition, mais un dossier important reste ouvert

Aucun dossier d'extradition n'a été ouvert entre la France et le Niger au cours des dix dernières années.

S'agissant du Burkina Faso, six dossiers d'extradition ont été ouverts au cours de la même période au bureau de l'entraide pénale internationale du ministère de la justice français : quatre émanaient des autorités burkinabè (dossiers « passifs ») et deux des autorités françaises (dossiers « actifs »).

Pour l'heure, aucune de ces affaires n'a entraîné la remise des personnes aux autorités requérantes. Parmi ces dossiers, trois n'ont pas abouti pour des raisons d'ordre juridique :

- deux d'entre eux, l'un actif, l'autre passif, concernaient en effet des ressortissants de l'État requis – or, il s'agit là d'un obstacle classique en matière extraditionnelle ;

- le troisième, passif, n'a pas abouti en raison des stipulations de l'article 53 de la convention bilatérale en vigueur, relatives à l'arrestation provisoire.

Un dossier, passif, reste toutefois ouvert et concerne la demande d'extradition de François Compaoré, frère de Blaise Compaoré, président du Burkina Faso d'octobre 1987 à octobre 2014.

L'intéressé avait été arrêté provisoirement le 29 octobre 2017 à l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle, à son retour de Côte d'Ivoire, sur le fondement d'un mandat d'arrêt émis par un juge d'instruction investiguant sur les assassinats, en 1998, du journaliste d'investigation Norbert Zongo et de trois compagnons de voyage.

Aux termes de la demande d'extradition, François Compaoré encourait la peine de mort du chef criminel d'incitation à assassinats. Une garantie de non-application de la peine de mort était sollicitée par la France ; le ministère de la justice avait alors répondu que « *le Burkina Faso s'engage à ce que [la peine de mort] ne soit pas requise et que, si elle était prononcée, à ce qu'elle ne soit pas exécutée* ». Cette formule correspondait à celle reprise à l'article 5 de la présente convention, signée le 24 avril 2018.

Le 5 décembre 2018, après plusieurs renvois de l'affaire, notamment pour obtention de compléments d'information des autorités burkinabè, la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris émettait un avis favorable à l'extradition de François Compaoré. Ce dernier a alors formé un pourvoi contre cette décision et posé une question prioritaire de constitutionnalité (QPC). Par deux arrêts du 4 juin 2019, la Cour de cassation

a écarté cette QPC et rejeté le pourvoi formé contre l'avis favorable de la chambre de l'instruction.

La phase administrative de rédaction du décret d'extradition demeure en cours¹. Afin de s'assurer de la sécurité juridique de la procédure, l'avis de la sous-direction des droits de l'homme du ministère de l'Europe et des affaires étrangères a été sollicité, le 11 octobre 2019, pour déterminer si des garanties complémentaires sont nécessaires².

Interrogé sur ce sujet à l'occasion de l'examen de ces projets de loi, l'ambassadeur du Burkina Faso a indiqué que la décision d'extradition prise par l'État français était très attendue par la population burkinabè. D'après lui, il s'agit d'un acte important qui serait de nature à apaiser les sentiments antifrançais qui s'expriment actuellement, comme le fut la décision du président de la République, Emmanuel Macron, de déclassifier et de transmettre des archives françaises relatives à l'assassinat du président Thomas Sankara. L'un des défis qui se posent aujourd'hui au gouvernement burkinabè est d'ordre mémoriel et cette décision était heureuse à cet égard.

b) Le Burkina Faso, nouveau pays abolitionniste

Le nouveau code pénal burkinabè a aboli la peine de mort pour les crimes de droit commun. Cependant, le code de justice militaire prévoit toujours l'application de la peine capitale pour certains crimes.

Le Burkina Faso était jusqu'alors considéré comme abolitionniste de fait puisque la dernière exécution recensée dans le pays datait de 1988. L'avant-projet de Constitution, remis le 14 novembre 2017 au président de la République, Roch Marc Christian Kaboré, prévoit l'abolition de la peine de mort à son article 5.

c) Le Niger est abolitionniste de fait

La peine de mort est toujours en vigueur au Niger mais le pays observe un moratoire de fait sur son application depuis 1976, date de la dernière exécution.

Cette position a été réaffirmée le 17 décembre 2018, lorsque le Niger a voté en faveur d'une résolution importante de l'Assemblée générale des Nations unies relative à l'instauration d'un moratoire sur les exécutions dans l'objectif d'abolir la peine de mort, alors que le pays s'était abstenu en 2016.

À l'occasion de la 60^e session de la commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), qui s'est tenue à Niamey en mai 2017, le garde des sceaux nigérien, Marou Amadou, a déclaré que l'abolition de la peine de mort « est nécessaire et conforme aux constitutions modernes et doit être adoptée », tout en soulignant que le débat au Niger sur cette question est difficile. En effet, le 24 octobre 2014, le gouvernement nigérien a approuvé

¹ Décret du Premier ministre français, pris sur le rapport de la ministre de la justice.

² Éléments transmis par le ministère de la justice, en réponse au questionnaire écrit.

un projet de loi autorisant l'adhésion du pays au deuxième protocole facultatif se rapportant au pacte international relatif aux droits civils et politiques visant à abolir la peine de mort¹, mais l'Assemblée nationale ne l'a toujours pas adopté.

2. Les stipulations des conventions

Les textes retenus correspondent aux projets soumis par la partie française. Ces traités respectent donc entièrement nos standards juridiques nationaux et internationaux.

a) Les obligations d'extrader et les motifs de refus

Les parties s'engagent à se livrer réciproquement toute personne qui, se trouvant sur le territoire de l'une d'entre elles, est recherchée par l'autre partie aux fins de poursuites ou d'exécution d'une peine (**articles 1^{ers}**).

Les conventions définissent les infractions susceptibles de donner lieu à extradition (**articles 2**) et énoncent les motifs de refus, obligatoires ou facultatifs, qui doivent ou peuvent être opposés à une demande d'extradition (**articles 3 à 6**).

Les demandes seront systématiquement refusées si elles concernent des infractions politiques ou des raisons tenant aux opinions politiques, à la nationalité, à la race ou à la religion de la personne demandée ; il en va de même pour les infractions de nature exclusivement militaire. L'extradition devra également être refusée si la personne est réclamée pour être jugée par un tribunal d'exception ou pour exécuter une peine prononcée par un tel tribunal.

Le fait de posséder la nationalité de la partie requise à la date de commission de l'infraction à l'origine de la demande, constituera également un motif de refus ; la partie requise devra toutefois soumettre l'affaire à ses propres autorités en application du principe *aut dedere, aut judicare* (extrader ou poursuivre). Aucune des parties n'extrade ses ressortissants. Cependant, les autorités nigériennes sont confrontées à une difficulté récurrente s'agissant de la nationalité d'individus interpellés dans la région du lac Tchad, qui se disent Nigériens sans que rien ne puisse l'établir ; nombre de magistrats nigériens estiment que l'extradition de tels individus pourrait être accordée.

En application du principe *non bis in idem*, également consacré en matière extraditionnelle par le code de procédure pénale (article 694-4) et la convention européenne d'extradition, la remise n'est pas davantage accordée si un jugement définitif de condamnation, d'acquiescement ou de relaxe a été

¹ *Traité du 15 décembre 1989 à travers lequel les parties s'engagent à abolir la peine de mort et à promouvoir la dignité humaine et le développement progressif des droits. Il exclut toute exécution des personnes relevant de la juridiction d'un État partie.*

prononcé par une juridiction de la partie requise à raison de l'infraction pour laquelle la remise est demandée ou si la personne réclamée a bénéficié d'une grâce ou d'une amnistie décidée par la partie requise. Conformément aux standards en matière extraditionnelle, la remise est également rejetée lorsque l'action publique ou la peine se trouvent couvertes par la prescription conformément à la législation de la partie requise.

Enfin, si l'infraction est passible de la peine de mort, la demande sera systématiquement refusée. Les stipulations relatives à la peine capitale et aux peines contraires à l'ordre public de la partie requise ont donné lieu à des discussions approfondies qui ont trouvé une issue favorable à la faveur de la formulation acceptée par la France, dans le respect de sa Constitution comme de ses engagements internationaux sur ces points, et par le Niger et le Burkina Faso dans le respect de leurs propres législations internes et engagements. La formulation suivante a ainsi été acceptée par les parties : « *L'extradition est refusée [...] sauf si la partie requérante donne des assurances jugées suffisantes par la partie requise que cette peine ne sera pas requise et que si elle est prononcée elle ne sera pas exécutée.* »

Les motifs facultatifs de refus d'extradition sont énumérés aux articles 4. Les conventions prévoient ainsi que l'extradition peut être refusée lorsque les autorités judiciaires de la partie requise sont compétentes pour connaître de l'infraction à l'origine de la demande, ou lorsque des poursuites ont été engagées dans la partie requise pour la même infraction. En outre, elles contiennent une clause humanitaire permettant de rejeter une demande de remise de nature à avoir des conséquences d'une exceptionnelle gravité pour la personne réclamée, notamment en raison de son âge ou de son état de santé.

b) La procédure de demande d'extradition

S'agissant de la procédure (**articles 7**), les textes définissent de manière précise le contenu des demandes d'extradition ainsi que leur mode de transmission (**articles 8**) et prévoient des délais adaptés aux besoins opérationnels constatés par les parties. Dans le même souci d'efficacité, destiné à assurer la pleine recevabilité des demandes d'extradition, les textes organisent également les échanges entre les parties afin de remédier aux difficultés qui pourraient résulter de demandes incomplètes ou irrégulières (**articles 9**). Aux termes des **articles 10**, les demandes d'extradition et les pièces jointes doivent être authentifiées par l'autorité requérante, tout en étant dispensées de toute formalité de légalisation.

De manière classique, les conventions consacrent la voie diplomatique comme mode de communication entre les parties. En cas d'urgence, il est néanmoins possible pour les autorités compétentes de la partie requérante d'adresser une demande d'arrestation provisoire par le canal d'Interpol ou par tout autre moyen laissant une trace écrite (**article 16**) et, dans le cadre de la convention franco-nigérienne, d'adresser une copie

des demandes par voie électronique, directement aux autorités judiciaires compétentes. Ce protocole de communication correspond à la pratique française en la matière.

En France, les services compétents pour le traitement des demandes formulées en application des conventions sont :

- pour le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, la mission des conventions et de l'entraide judiciaire de la direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire ;

- et pour le ministère de la justice, le bureau de l'entraide pénale internationale de la direction des affaires criminelles et des grâces.

Enfin, dans l'hypothèse d'un concours de demandes, la partie requise statuera au regard « *notamment de la gravité relative et du lieu des infractions, des dates respectives des demandes, de la nationalité de la personne réclamée et de la possibilité d'une extradition ultérieure vers un autre État* » (**articles 19**).

c) L'arrestation et la remise de la personne réclamée

Les conventions réaffirment le principe traditionnel de la spécialité (**articles 14**) selon laquelle la partie requérante ne peut poursuivre, juger, détenir ou restreindre la liberté de la personne extradée pour un fait antérieur à sa remise et distinct de celui ayant motivé son extradition. Deux exceptions à ce principe sont néanmoins prévues :

- lorsque la partie requise y consent ;

- ou lorsque la personne extradée, après avoir eu la possibilité de quitter le territoire de la partie requérante, ne l'a pas fait dans les 60 jours suivant sa libération, ou si elle y est retournée après l'avoir quitté.

En cas de modification, en cours de procédure, de la qualification légale des faits à l'origine de l'extradition, la personne remise ne peut être poursuivie ou jugée que si l'infraction nouvellement qualifiée vise les mêmes faits, entre dans le champ d'application de la convention et n'est pas passible de la peine capitale ou d'une peine contraire à l'ordre public de la partie requise.

En outre, la réextradition au profit d'un État tiers sans le consentement de la partie ayant autorisé l'extradition est interdite (**articles 15**).

Par ailleurs, les conventions précisent les délais et les modalités d'arrestation provisoire (**articles 16**), de remise de la personne recherchée (**articles 11 et 12**) et de transit (**articles 18**).

Les demandes d'extradition doivent être formulées par écrit, en empruntant la voie diplomatique. Toutefois, en cas d'urgence, les autorités compétentes de la partie requérante pourront adresser une demande

d'arrestation provisoire *via* l'Organisation internationale de police criminelle (Interpol), ou par tout autre moyen laissant une trace écrite et agréé par les deux parties.

L'arrestation provisoire prend fin si, dans un délai de 60 jours à compter de l'arrestation, la partie requise n'a pas été saisie d'une demande officielle d'extradition. Cette partie prendra néanmoins toutes les mesures nécessaires pour éviter la fuite de l'intéressé(e) qui peut faire l'objet, ultérieurement, d'une nouvelle arrestation et d'une extradition.

Les stipulations des articles 11 devraient garantir une exécution rapide des demandes d'extradition et une pleine information de la partie requérante quant à la décision intervenue. Les **articles 17** offrent, en outre, la possibilité pour la partie requise d'être informée des suites de la remise.

Aux termes des articles 12, la partie requise peut ajourner la remise de la personne réclamée après avoir accepté l'extradition lorsqu'il existe, sur son territoire, des procédures en cours à son encontre, ou lorsqu'elle y purge une peine pour une autre infraction. Dans un tel cas, la partie requise en informe l'autre partie et prend toutes les mesures nécessaires pour que l'ajournement n'empêche pas la remise de l'intéressé(e). Si des conditions particulières l'exigent, une remise à titre temporaire est cependant envisageable, selon des modalités à déterminer par les parties, et sous la condition expresse que la personne soit maintenue en détention et renvoyée. Enfin, sa remise peut être différée en raison de son état de santé.

Les stipulations relatives au transit par voie aérienne sont, dans la convention d'extradition avec le Burkina Faso, légèrement différentes de celles prévues avec le Niger (**articles 18**). Pour la transmission de la demande de transit, la convention franco-nigérienne impose en effet un formalisme moindre en l'absence d'atterrissage prévu, tout en fixant un délai de 96 heures en cas d'atterrissage fortuit.

Enfin, les objets, valeurs ou documents issus de l'infraction et pouvant servir de pièces à conviction, seront saisis et remis à la partie requérante (**articles 13**). La protection des données à caractère personnel (**articles 20**) appelle, quant à elle, les mêmes remarques que celles formulées au titre des conventions d'entraide judiciaire (*cf. supra*).

d) Les dispositions finales

Ainsi qu'en disposent les **articles 21**, les frais induits par l'extradition sont supportés par la partie requise jusqu'à la remise de la personne réclamée. Le cas échéant, la partie requérante prendra à sa charge les frais engendrés par un transit.

Les **articles 22** précisent que les stipulations des conventions sont sans préjudice des droits et obligations découlant, pour la France, des autres accords internationaux auxquels elle est d'ores et déjà partie¹.

Enfin, les **articles 23 à 25** traitent, de manière classique, de règlement des différends, d'application dans le temps, d'entrée en vigueur et de dénonciation de l'instrument.

¹ *Pacte international relatif aux droits civils et politiques et convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.*

CONCLUSION

Après un examen attentif de leurs stipulations, **la commission a adopté ces projets de loi** autorisant, d'une part, l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Burkina Faso et de la convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Burkina Faso, et d'autre part, 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 Niger et de la convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Niger.

Ces quatre conventions répondent au souhait émis par les autorités françaises d'une coopération plus efficace avec les pays de la bande sahélo-saharienne dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée.

Leurs stipulations, largement inspirées des propositions françaises, reprennent les mécanismes de coopération de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe. Elles sont donc conformes aux engagements européens et internationaux de la France, y compris en matière de protection des données à caractère personnel, et n'impliquent aucune adaptation de nos dispositions législatives ou réglementaires.

Les parties nigérienne et burkinabè ont fait connaître, respectivement le 23 juillet 2018 et le 1^{er} juillet 2019, l'accomplissement des formalités requises par leur droit interne pour l'entrée en vigueur des conventions d'entraide judiciaire en matière pénale et d'extradition qu'elles ont conclues avec la France.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 11 décembre 2019, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de M. Olivier Cigolotti sur le projet de loi n° 705 (2018-2019) autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Burkina Faso et de la convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Burkina Faso, et le projet de loi n° 709 (2018-2019) 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 Niger et de la convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Niger.

Après l'exposé du rapporteur, un débat s'est engagé.

M. Joël Guerriau. - J'aimerais évoquer la question des écoles, car des milliers d'écoles ont dû fermer du fait de l'insécurité liée aux actions terroristes. La population vit au quotidien dans la frayeur. Il est impossible de circuler de manière libre et sécurisée.

Mme Christine Prunaud. - Je remercie notre collègue pour cet exposé. J'aimerais en savoir plus sur la déclassification des archives.

M. Olivier Cigolotti, rapporteur. - À ce jour, 1 500 écoles et 60 centres de santé sont fermés, notamment dans la partie totalement interdite aux voyageurs, aux confins du Togo et du Bénin, ainsi que dans la partie nord du Burkina Faso. Les autorités burkinabè se disent très inquiètes. Ouagadougou est entièrement bunkerisée : tous les accès sont contrôlés par les autorités burkinabè. La situation scolaire et sanitaire est préoccupante.

Pour répondre à la question de Christine Prunaud, les documents concernant la mort de Thomas Sankara ont été déclassifiés, répondant ainsi à l'engagement du président de la République en novembre 2017. Ces documents ont été transmis au juge d'instruction chargé du dossier.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté, à l'unanimité, le rapport et les projets de loi précités.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

➤ *Ambassade du Burkina Faso en France*

- **Son Exc. M. Alain Francis Gustave Ilboudo**, ambassadeur du Burkina Faso en France
- **M. Jean-Claude Bakiono**, premier conseiller

➤ *Ambassade du Niger en France*

Son Exc. M. Ado Elhadji Abou, ambassadeur du Niger en France

➤ *Ministère de la justice*

- **Mme Vanessa El Khoury-Moal**, magistrate au bureau de la négociation pénale européenne et internationale
- **M. Arthur Benveniste**, rédacteur au bureau de la négociation pénale européenne et internationale

➤ *Ministère de l'Europe et des affaires étrangères*

- **Mme Amélie Rodrigues**, rédactrice au service des conventions, des affaires civiles et de l'entraide judiciaire
- **Mme Lena Guyomarc'h**, rédactrice à la sous-direction d'Afrique occidentale
- **Mme Lou Brenez**, rédactrice à la mission des accords et traités