



N° 4013

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 novembre 2011.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI n° 3315 rectifié, *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 libanaise,*

PAR MME MARIE-LOUISE FORT

Députée

—

ET

**ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – LES RELATIONS PRIVILÉGIÉES ENTRE LA FRANCE ET LE LIBAN NE SE TRADUISENT PAS PAR UNE ENTRAIDE JUDICIAIRE EFFICACE	7
A – LES RELATIONS FRANCO-LIBANAISES SONT PARTICULIÈREMENT DENSES ET DIVERSIFIÉES.....	7
1) L'attachement de la France à l'indépendance et la souveraineté du Liban.....	7
2) Une coopération bilatérale dans de nombreux domaines	8
B – L'IMPORTANCE DES RÉSEAUX DE CRIMINALITÉ TRANSFRONTALIÈRE IMPLANTÉS AU LIBAN REND NÉCESSAIRE UNE MEILLEURE ENTRAIDE JUDICIAIRE AVEC LA FRANCE	9
1) La lutte contre la criminalité transfrontalière au Liban.....	9
2) Les limites actuelles de l'entraide judiciaire avec la France.....	10
II – LA CONVENTION D'ENTRAIDE JUDICIAIRE COMPORTE DES AVANCÉES PRÉCIEUSES, SANS RÉGLER TOUTES LES DIFFICULTÉS	13
A – CLASSIQUE, CETTE CONVENTION FLUIDIFIERA LA COOPÉRATION EN MATIÈRE PÉNALE	13
1) Un champ d'application large	13
2) Le cadre général des demandes d'entraide.....	15
3) Les stipulations applicables à certaines formes de coopération.....	16
<i>a) La comparution de témoins ou d'experts</i>	16
<i>b) Le transfèrement temporaire de témoins détenus</i>	17
B – CES AVANCÉES NE RÈGENT PAS TOUTES LES DIFFICULTÉS	17
1) L'absence des outils de coopération les plus innovants.....	17
2) La nécessité de compléter cette convention par d'autres instruments bilatéraux	19
CONCLUSION	21
EXAMEN EN COMMISSION	23
ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	25

Mesdames, Messieurs,

Pour ce qui concerne l'entraide judiciaire en matière pénale, la France est liée à près de quatre-vingt dix partenaires par des instruments multilatéraux, dans le cadre de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, ou par des accords bilatéraux. Dans la zone Afrique du Nord et Moyen-Orient, notre pays coopère avec Israël et la Turquie sur le fondement de la convention du Conseil de l'Europe du 20 avril 1959 et avec sept autres Etats ⁽¹⁾ en application d'accords bilatéraux.

Le Liban n'a pour sa part conclu des accords de coopération ayant le même objet qu'avec l'Égypte, l'Australie et la Bulgarie. La signature d'une telle convention avec la France se justifie pleinement, notamment au regard de la densité des relations entre les deux pays et des obstacles auxquels cette coopération se heurte actuellement.

Bien que les relations franco-libanaises soient bonnes, le Liban n'est pas disposé à accepter la moindre concession quant à sa souveraineté, ce qui explique que la convention, signée le 21 janvier 2010, ne comporte pas les formes de coopération les plus innovantes et les plus étroites prévues dans les instruments européens. Elle prévoit en revanche explicitement la suppression du secret bancaire comme motif de refus de l'entraide judiciaire, ce qui constitue une avancée décisive.

Après avoir regretté que les relations privilégiées qui existent entre la France et le Liban ne se traduisent pas par une entraide judiciaire efficace, votre Rapporteuse expliquera dans quelle mesure la convention bilatérale constitue un progrès important, bien qu'elle ne résolve pas toutes les difficultés.

(1) *La France a conclu des accords bilatéraux dans ce domaine avec l'Algérie, l'Égypte, les Emirats arabes unis, le Maroc, la Mauritanie, la Tunisie et la Jordanie – l'accord avec cette dernière, signé le 20 juillet 2011, n'est pas encore en vigueur.*

I – LES RELATIONS PRIVILÉGIÉES ENTRE LA FRANCE ET LE LIBAN NE SE TRADUISENT PAS PAR UNE ENTRAIDE JUDICIAIRE EFFICACE

A – Les relations franco-libanaises sont particulièrement denses et diversifiées

Votre Rapporteuse ne reviendra pas ici sur les origines historiques des liens étroits qui existent entre la France et le Liban et dont atteste, notamment, la taille des communautés française au Liban et surtout libanaise en France – environ 23 000 et 210 000 personnes, respectivement.

Cette proximité conduit notre pays à faire preuve d'une grande vigilance vis-à-vis de la situation intérieure et régionale du Liban, d'une part, et à mener de nombreuses actions de coopération avec lui, d'autre part.

1) L'attachement de la France à l'indépendance et la souveraineté du Liban

Les relations privilégiées de la France avec le Liban se traduisent par les très nombreuses visites bilatérales qui ont lieu entre les deux pays, et ce, à tous les niveaux. Le Président Sarkozy a ainsi été le premier chef d'Etat non arabe à être reçu par le Président Sleimane, en juin 2008, et celui-ci a effectué son premier déplacement à l'étranger en tant que chef d'Etat libanais, en France, à l'occasion du sommet de Paris pour la Méditerranée, en juillet 2008, avant d'être reçu à Paris pour une visite d'Etat en mars 2009. C'est aussi à la France que M. Saad Hariri, alors président du Conseil des ministres, a consacré sa première visite officielle hors du Moyen-Orient, du 20 au 23 janvier 2010. Il était accompagné d'une importante délégation ministérielle. A l'occasion de ce déplacement a été signée la convention dont le projet de loi autorisant l'approbation est l'objet du présent rapport. Les échanges de visites entre chefs d'Etat ou de gouvernement, ministres des affaires étrangères et ministres techniques, élus nationaux ou locaux sont extrêmement réguliers.

Notre pays apporte son soutien à l'unité, la stabilité, la souveraineté et l'indépendance du pays, conformément aux résolutions 1559 et 1701 du Conseil de sécurité des Nations unies. Il a ainsi accueilli, en janvier 2007, la conférence de Paris III pour la reconstruction du Liban. Il a organisé, du 14 au 16 juillet 2007, la rencontre interlibanaise de La Celle Saint-Cloud puis a favorisé et soutenu l'accord de Doha du 21 mai 2008 qui a permis un déblocage de la situation politique. La France reste en outre engagée au sein de la FINUL, avec 1 400 soldats, soit le deuxième contingent de la force qui compte 12 500 hommes.

Lorsque le Président Sleimane a désigné, le 25 janvier 2011, M. Najib Mikati pour former un nouveau gouvernement en remplacement de M. Saad Hariri, mis en minorité au Parlement, la France a salué l'action de ce dernier et souligné combien il était essentiel que les acquis politiques des dernières années soient préservés, en particulier pour ce qui est de l'indépendance et de la souveraineté du Liban, et que le pays respecte ses engagements internationaux, concernant notamment le Tribunal spécial pour le Liban, chargé de faire la lumière sur l'assassinat de Rafic Hariri.

2) Une coopération bilatérale dans de nombreux domaines

Le soutien politique de la France à l'indépendance et la souveraineté du Liban s'accompagne du développement d'actions de coopération très variées.

Dans les domaines économique et financier, en 2010, la France a été le 5^{ème} fournisseur du Liban (2^{ème} en 2009) et son 6^{ème} client (7^{ème} en 2009). De fait, elle est le premier importateur de produits libanais parmi les Etats membres de l'Union européenne. La présence française est en plein essor, notamment grâce à l'installation de nombreuses franchises d'enseignes françaises au centre-ville de Beyrouth. Parallèlement, la France est l'un des principaux bailleurs de fonds du Liban.

Dans les secteurs culturel, scientifique et technique, la coopération franco-libanaise, déjà très dense, a été encore enrichie lors de la visite à Paris de M. Saad Hariri, en janvier 2010, qui a vu la signature, en plus de la présente convention, de cinq accords techniques relatifs à la sécurité, aux affaires sociales, à la recherche, à la formation dans le domaine financier et au soutien technique aux travaux d'analyse macro-économique. En termes financiers, pour la période 2008-2012, la coopération française représente en moyenne plus de 110 millions d'euros par an (dont 90 % de prêts). L'AFD apporte des financements au Liban, essentiellement sur prêts, prioritairement dans le soutien au secteur productif, le développement des infrastructures et le domaine de l'eau et de l'assainissement.

En matière culturelle, la coopération franco-libanaise est organisée par un accord du 14 octobre 1993 et par le document-cadre de partenariat signé en novembre 2008. Notre action porte principalement sur la coopération linguistique et éducative afin de soutenir l'enseignement du/et en français. Un fonds de solidarité prioritaire (2007-2010) « Appui de l'enseignement du français à l'université libanaise » doté de 3,25 millions d'euros a permis de renforcer la coopération linguistique en faveur des futures élites du Liban. L'agence pour l'enseignement français à l'étranger consacre un budget annuel de 8 millions d'euros à un réseau comprenant six établissements conventionnés et vingt-sept établissements homologués et scolarisant 43 000 élèves au total. Chaque année, sur 10 000 bacheliers dans le monde (France exclue), 1 700 sont libanais. Au niveau universitaire, la coopération française prend à la fois la forme d'un soutien aux filières d'excellence développées par les grandes universités francophones en lien avec les meilleurs établissements français et d'un appui aux écoles doctorales

récemment mises en place. La France aide également le secteur de la recherche libanaise. Elle a en outre contribué à la mise en place de l'école supérieure des affaires de Beyrouth.

Dans le domaine juridique, notre coopération vise à contribuer à l'amélioration de la gouvernance démocratique et à la consolidation de l'Etat de droit à travers des partenariats visant à moderniser la formation des magistrats et, plus largement, de tous les cadres de l'appareil public et des collectivités locales.

Dans le domaine de la sécurité, un projet du Fonds de solidarité prioritaire d'un montant de 1,5 million d'euros, centré sur la sûreté de l'aéroport de Beyrouth, a été lancé depuis l'été 2008. Le 21 janvier 2010, à Paris, a été signé un accord en matière de sécurité intérieure, de sécurité civile et d'administration qui détermine les principaux axes de la coopération technique entre les deux pays.

S'agissant du secteur militaire, la coopération bilatérale vise à contribuer au renforcement de l'armée libanaise, qui joue un rôle clef dans la stabilité du pays. Cette coopération inclut notamment des actions de formation ciblées, en France et au Liban, une aide en matériel et un soutien en maintenance. Elle est organisée par l'accord de coopération de défense qui a été signé lors de la visite au Liban, en novembre 2008, du Premier ministre français, M. François Fillon, et du ministre de la défense d'alors, M. Hervé Morin ⁽¹⁾.

Initiée en 1992, date de sa reconnaissance juridique au Liban, la coopération décentralisée avec la France est dynamique. Elle compte une soixantaine de partenariats concernant vingt collectivités territoriales et de nombreux jumelages.

B – L'importance des réseaux de criminalité transfrontalière implantés au Liban rend nécessaire une meilleure entraide judiciaire avec la France

Si la France et le Liban coopèrent dans de nombreux domaines, ce n'est pas suffisamment le cas en matière judiciaire, alors même que la densité des liens humains et économiques entre les deux pays et l'importance de la criminalité transfrontalière au Liban justifieraient pleinement une entraide plus forte.

1) La lutte contre la criminalité transfrontalière au Liban

Le bilan de l'action des services répressifs libanais apparaît mitigé. Si la lutte contre les phénomènes de moyenne délinquance se révèle globalement efficace, celle destinée à contrer les actes relevant de la délinquance organisée et du terrorisme connaît des résultats contrastés.

(1) L'Assemblée a autorisé son approbation le 21 décembre 2010. Voir le rapport de M. Jean-Marc Nesme, n° 2993.

Les réseaux de criminalité transnationale organisée libanais sont importants, du fait notamment de l'importance de la diaspora nationale à l'étranger. Ces réseaux sont actifs dans les domaines des stupéfiants, du blanchiment, de la traite des êtres humains (proxénétisme) et des trafics d'armes et de véhicules volés. Les vols à main armée sont quasiment inexistantes au Liban. Les services libanais compétents (forces de sécurité intérieure et magistrats) n'apparaissent aujourd'hui pas totalement en mesure de lutter efficacement contre cette criminalité. En effet, si des unités spécialisées ont été créées au sein de la police judiciaire, de telles entités dédiées font toujours défaut au sein de l'appareil judiciaire où le manque de formation des magistrats en ce domaine est patent.

En matière de lutte contre le trafic d'êtres humains, même si le Liban a signé et ratifié le protocole de Palerme du 12 décembre 2000, l'activité des services reste faible, notamment en matière de proxénétisme, cette notion étant en fait pratiquement absente de la stratégie pénale libanaise. En juin 2009, l'administration américaine a rendu public un rapport sur le trafic des êtres humains qui place le Liban sur une liste noire de pays insuffisamment actifs pour permettre la protection des employées de maison étrangères (travail forcé, rétention de passeport, non paiement de salaires, restrictions de mouvement, menaces, agressions physiques et sexuelles).

De même, aucune action répressive réelle n'est déployée au niveau national pour lutter contre le trafic d'armes.

En matière de lutte contre le trafic de stupéfiants, la répression soutenue menée contre les trafiquants locaux et les producteurs de la Bekaa contraste avec la faible activité engagée contre les réseaux à dimension internationale.

En matière de lutte contre le terrorisme, le département de l'information (service antiterroriste des forces de sécurité intérieure) a développé, depuis 2007, une activité relativement efficace contre le terrorisme d'origine salafiste (groupes d'obédience Al-Qaida, comme le Fatah Al-Islam).

Concernant les attentats ayant frappé des personnalités politiques importantes entre 2004 et 2008, la collaboration entre la commission internationale d'enquête, puis le Tribunal spécial pour le Liban, et les services libanais (notamment sur les communications entre groupes terroristes) est à l'origine des dernières avancées obtenues par cette juridiction, concrétisées par le premier acte d'accusation rendu public en 2011. L'efficacité des services libanais en matière de lutte antiterroriste est à mettre sur le compte de trois éléments : une réelle stratégie offensive, des formations adéquates et un excellent équipement.

2) Les limites actuelles de l'entraide judiciaire avec la France

En l'absence d'un dispositif conventionnel bilatéral ou multilatéral de coopération judiciaire en matière pénale, celle-ci s'effectue simplement au titre de la réciprocité dans le cadre de la courtoisie internationale. L'exposé des motifs du

présent projet de loi souligne que cette coopération rencontre depuis plusieurs années de fréquentes difficultés de mise en œuvre. Il cite l'exécution partielle ou l'absence d'exécution des demandes formulées par la France en matière économique et financière et les problèmes posées à la France par les demandes libanaises portant sur des faits passibles de la peine de mort au Liban.

Votre Rapporteur a interrogé le ministère des affaires étrangères pour avoir des exemples de ces difficultés.

Il lui a été indiqué que, depuis 2000, soixante-dix demandes d'entraide ont été adressées par la France au Liban. A ce jour, neuf dossiers sont toujours en cours de traitement. Si les logiciels de gestion des demandes d'entraide à disposition des ministères concernés (justice et liberté, affaires étrangères et européennes) ne permettent pas de connaître avec précision le taux d'exécution des demandes d'entraide adressées au Liban, force est néanmoins de constater que, dans une grande majorité des cas, des réponses satisfaisantes ont pu être apportées aux juridictions françaises par les autorités libanaises, la situation s'étant en particulier notablement améliorée depuis 2010.

La situation est plus compliquée lorsque le secret bancaire est en cause. De nombreuses demandes françaises concernent des faits de délinquance financière : escroqueries, abus de biens sociaux ou abus de confiance. La pratique a permis de constater que lorsque des identifications bancaires ou des gels d'avoirs sont sollicités par les magistrats français, les autorités libanaises demeurent généralement silencieuses, obligeant nos juridictions à multiplier les lettres de relance. S'ajoutent à cette attitude passive, un mauvais système de lutte contre le blanchiment (monopole de la banque centrale pour le traitement et l'exploitation judiciaire des renseignements obtenus en matière bancaire) et un manque de formation des magistrats libanais sur ces contentieux spécifiques. Depuis 2005, le secret bancaire a ainsi été opposé une vingtaine de fois pour justifier l'inexécution de demandes françaises. Il l'a notamment été dans le cadre du dossier dit « Thales International » instruit par le juge Renaud Van Ruymbeke.

S'agissant de la peine de mort, la France n'exécute les demandes d'entraide qu'à la condition qu'elles ne soient pas contraires à son ordre public. Le fait qu'une personne mise en cause encourt la peine capitale dans une affaire où des autorités judiciaires étrangères sollicitent l'assistance des juridictions françaises rend cette demande contraire à notre ordre public. Afin d'éviter un blocage de la coopération, la France sollicite alors des garanties préalables de non-application de la peine de mort. Une fois obtenues, ces garanties permettent de répondre favorablement à la demande.

Pour illustrer les difficultés qui peuvent se faire jour, le ministère cite le cas de M. Zouheir al Siddiq, ressortissant syrien résidant en France réclamé par les autorités libanaises en raison de son implication présumée dans l'assassinat de Rafic Hariri. Ayant fait l'objet en 2007, à deux reprises, d'un avis défavorable de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Versailles, la demande présentée

par Beyrouth n'a pu aboutir à cause de la teneur de la lettre du Président de la République libanaise par laquelle celui-ci s'engageait à examiner avec bienveillance, dans le cadre de son droit de grâce, toute demande qui viendrait à être présentée par l'intéressé en cas de condamnation à la peine capitale. Pareille assurance a été jugée insuffisante pour garantir effectivement la non-application de la peine de mort dans le cas d'espèce, compte tenu à la fois de l'indépendance des magistrats du siège et du fait que, pour certaines infractions, dont celles reprochées à M. al Siddiq, seule la peine capitale se trouvait encourue aux termes de la loi pénale libanaise.

II – LA CONVENTION D’ENTRAIDE JUDICIAIRE COMPORTE DES AVANCÉES PRÉCIEUSES, SANS RÉGLER TOUTES LES DIFFICULTÉS

La négociation d’une convention d’entraide judiciaire en matière pénale (accompagnée alors de celle d’un accord d’extradition) a été proposée par la France au Liban en juillet 2003. Accueillie favorablement, cette initiative a ensuite été gênée par la volonté libanaise de voir les discussions porter aussi sur la matière civile, domaine devenu une compétence exclusive de l’Union européenne depuis l’entrée en vigueur du traité d’Amsterdam ⁽¹⁾. Les autorités libanaises ont exprimé leur souhait de négocier une convention d’entraide judiciaire en matière pénale en 2006 puis en 2007, processus qui a véritablement commencé en avril 2009, une fois la situation intérieure libanaise stabilisée. Un consensus a pu être dégagé rapidement, permettant la signature de la convention en janvier 2010.

Cette convention constitue un progrès important, notamment en matière de non-opposabilité du secret bancaire, mais elle reste très classique et ne comporte pas les formes les plus avancées de coopération, mises en œuvre entre les États membres du Conseil de l’Europe par exemple. Elle devra être complétée par d’autres instruments.

A – Classique, cette convention fluidifiera la coopération en matière pénale

Comme les accords du même type, cette convention vise à améliorer les règles communes de coopération judiciaire entre la France et l’autre Etat partie – le Liban, en l’espèce –, qui sont convenus de s’accorder mutuellement « *l’aide judiciaire la plus large possible* ».

1) Un champ d’application large

L’entraide judiciaire a pour objectif de permettre à une juridiction de rassembler tous les éléments de preuve, utiles à une enquête ou à une poursuite, qui se trouveraient dans l’autre Etat partie. Elle peut prendre des formes diverses : remise de documents, exécution d’une demande de perquisition ou de saisie, comparution personnelle de témoins ou d’experts, transfert temporaire de détenus pour qu’ils comparaissent en qualité de témoins, *etc.*

Les cas dans lesquels une demande d’aide peut être refusée sont énumérés à l’article 3 de la convention. Il s’agit des demandes se rapportant à des infractions politiques ou à des infractions militaires ne constituant pas des infractions de droit commun (celles-ci étant hors du champ d’application de la convention), de celles dont la partie requise estime que l’exécution porterait

(1) Soit le 1^{er} mai 1999.

atteinte à sa souveraineté, à la sécurité, à l'ordre public ou à d'autres intérêts essentiels de l'Etat, et des demandes portant sur des faits qui ne constituent pas une infraction au regard de la législation de la partie requise. L'entraide ne doit donc être accordée qu'en cas de « double incrimination ».

Comme mentionné *supra*, c'est la référence à l'ordre public qui permet à la France de n'exécuter les demandes d'entraide qu'à la condition que la personne en cause n'encoure pas la peine capitale : une demande d'entraide n'est exécutée qu'après l'obtention de garanties préalables de non-application de la peine de mort. Celle-ci demeure en effet prévue en droit libanais pour l'homicide prémédité, la tentative d'homicide, la collaboration avec Israël et l'espionnage, le terrorisme, les actes d'insurrection et de guerre civile. Le 26 juillet 2001, le Parlement libanais a approuvé à l'unanimité une loi qui attribue aux juges la faculté de ne prononcer des condamnations à mort que dans des cas extrêmes. Cette loi a remplacé l'article 302 du code pénal qui rendait la peine de mort obligatoire pour tous les homicides prémédités et écartait la possibilité, pour le juge, de prendre en compte d'éventuelles circonstances atténuantes. Le Liban a appliqué un moratoire sur les exécutions capitales entre 1998 et janvier 2004, lorsque trois condamnés à mort pour homicide ont été pendus. Aucune autre exécution n'est intervenue depuis, mais quarante-cinq détenus sont actuellement sous le coup d'une condamnation à mort. Avec l'entrée en vigueur de la convention, la France pourra donc continuer à refuser une demande d'entraide contraire à son ordre public.

Le même article 3 de la convention précise qu'une demande ne peut en revanche être refusée au seul motif qu'elle se rapporte à une infraction qualifiée de fiscale par la partie requise ou parce que la législation de cette partie ne contient pas une imposition du même type ou les mêmes règles dans ce domaine que la partie requérante.

Autre point essentiel, les autorités libanaises ne pourront refuser une demande d'entraide judiciaire au motif que son exécution porterait atteinte au secret bancaire. En effet, l'article 16 de la convention oblige une partie à fournir tous les renseignements concernant les comptes détenus ou contrôlés, dans une banque située sur son territoire, par une personne physique ou morale faisant l'objet d'une enquête pénale dans la partie requérante. Ces renseignements porteront sur des comptes bancaires déterminés et une période spécifiée dans la demande ; la partie requise peut avoir à suivre les opérations réalisées sur un compte pendant une période déterminée. Ces informations devront être fournies même si les comptes concernés sont détenus par des instruments de gestion d'un patrimoine dont le propriétaire n'est pas connu. L'article 16 renvoie néanmoins à l'alinéa de l'article 7 selon lequel les demandes d'entraide sont mises en œuvre conformément à la législation de la partie requise, c'est-à-dire, côté libanais, à la loi n° 318 du 20 avril 2001 de lutte contre le blanchiment de capitaux qui organise la procédure de levée du secret bancaire ⁽¹⁾.

(1) Cette loi a créé une « commission d'enquête spéciale », indépendante, chargée de décider la levée du secret bancaire après avoir enquêté sur les comptes bancaires suspects.

Par ailleurs, s'inspirant des stipulations du deuxième protocole additionnel à la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale de 1959 ⁽¹⁾, la convention permet à une partie de différer l'exécution d'une demande si elle est susceptible d'entraver une enquête ou des poursuites en cours sur son territoire. Tout report ou refus d'entraide doit être motivé et notifiée à la partie requérante.

2) *Le cadre général des demandes d'entraide*

La convention précise les caractéristiques générales des demandes d'entraide, à commencer par les éléments qu'elles doivent comporter (article 4).

L'article 5 de la convention stipule que les demandes (et les réponses) seront adressées par l'autorité centrale d'un Etat partie à l'autre, c'est-à-dire par un ministère de la justice à l'autre. Côté français, c'est le bureau de l'entraide pénale internationale de la direction des affaires criminelles et des grâces qui traitera les dossiers. Le Liban envisage la création, au sein de son ministère de la justice, d'un véritable service de l'entraide judiciaire. Le ministère des affaires étrangères et européennes a signalé à votre Rapporteuse que des échanges d'expériences ont eu lieu entre la France et le Liban dans ce domaine. Pour l'heure, c'est l'avocat général chargé des relations internationales qui remplit cette fonction par délégation. Ce mode de transmission est celui qui est généralement retenu dans les accords de ce type. Néanmoins, il est de plus en plus fréquent que le droit international prévoit une transmission directe entre les autorités judiciaires territorialement compétentes pour les présenter et les exécuter : c'est le cas de la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre Etats membres de l'Union européenne du 29 mai 2000 ; le deuxième protocole à la convention de 1959 autorise aussi bien la transmission par les autorités centrales que par les autorités judiciaires territorialement compétentes. La convention franco-libanaise ne va pas aussi loin mais elle permet la transmission d'une copie de la demande par Interpol, en cas d'urgence.

Les demandes sont exécutées « *dans les meilleurs délais* » (article 6) et même « *dès que possible* » (article 7). La partie requise doit informer la partie requérante de tout retard prévisible. Si les autorités de la première y consentent, celles de la seconde peuvent assister à l'exécution de sa demande.

La convention pose également, dans son article 8, le principe du respect par l'Etat requis de la confidentialité d'une demande et le principe de spécialité, aux termes duquel les informations ou les éléments de preuve communiqués en exécution d'une demande d'entraide ne pourront être utilisés par l'Etat requérant qu'aux fins des procédures auxquelles s'applique la convention, aux fins d'autres

(1) L'Assemblée nationale a autorisé la ratification de ce protocole le 7 juillet 2011. Voir le rapport de M. Tony Dreyfus, n° 3533.

procédures judiciaires directement liées à celles-ci ou pour prévenir un danger immédiat et sérieux pour la sécurité publique. La partie requise devra donner son consentement préalable à toute autre utilisation.

L'article 9 de la convention régit les demandes complémentaires, dont le formalisme est allégé.

La convention prévoit aussi une entraide pour les mesures de perquisition, saisie et gels d'avoir (article 17), la recherche et la confiscation du produit des infractions (article 18), ainsi que sa restitution (article 19).

En application de l'article 20, la partie requise procède à la remise des actes judiciaires qui lui sont adressés à cette fin par l'autre partie. Cette forme d'entraide est précieuse, mais en retrait par rapport aux modalités de coopération les plus avancées, qui autorisent un Etat partie à adresser directement, par voie postale, des actes de procédure et des décisions judiciaires à des personnes qui se trouvent sur le territoire d'un autre Etat partie.

Afin de faciliter la procédure, l'article 23 dispense de toute formalité de légalisation les pièces et documents transmis dans le cadre de la convention.

Sauf cas particuliers mentionnés *infra*, l'exécution des demandes d'entraide ne donne lieu au remboursement d'aucun frais (article 24). Néanmoins, si des frais de nature extraordinaire apparaissent devoir être engagés, les Etats se consultent pour fixer les termes et conditions selon lesquels l'exécution peut se poursuivre.

3) *Les stipulations applicables à certaines formes de coopération*

Au cadre général s'ajoutent des stipulations particulières applicables à certaines formes de coopération. Contrairement aux pratiques mentionnées *infra*, celles qui sont évoquées ici sont classiques et figurent dans la plupart des conventions d'entraide judiciaire.

a) La comparution de témoins ou d'experts

L'article 10 de la convention prévoit que, si l'Etat requérant estime que la comparution personnelle d'un témoin ou d'un expert est « *particulièrement nécessaire* », il en informe l'Etat requis qui invite ce témoin ou cet expert à comparaître. Le témoin ou l'expert qui ne défère pas à la demande de comparution n'est passible d'aucune sanction ou mesure de contrainte. La règle énoncée découle d'un usage international selon lequel les témoins et experts sont entièrement libres de ne pas se rendre dans le pays requérant et reprend la formulation de l'article 8 de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale.

Le même article régit les indemnités à verser et les frais de voyage et de séjour à rembourser au témoin ou à l'expert qui aura accepté de comparaître. Ils sont dus par la partie requérante, mais la partie requise peut consentir une avance à l'intéressé, laquelle lui sera remboursée.

En outre, l'article 11 de la convention aménage, dans une rédaction inspirée de l'article 12 de la Convention européenne d'entraide susmentionnée, certaines immunités au profit des témoins et experts appelés à comparaître sur le territoire de l'Etat requérant. Ainsi, aucun témoin ou expert qui, à la suite d'une citation, comparait devant les autorités judiciaires de la partie requérante « *ne peut être ni poursuivi, ni détenu, ni soumis à aucune 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* ».

b) Le transfèrement temporaire de témoins détenus

L'article 12 de la convention pose le principe du consentement de la personne détenue en cas de demande de son transfèrement temporaire aux fins d'audition en qualité de témoin, dans l'Etat requérant. Contrairement à ce qui est prévu dans certaines conventions du même type, l'Etat requis n'a pas à exprimer son accord ; il peut néanmoins refuser le transfèrement dans certains cas, notamment en cas de risque pour sa souveraineté, sa sécurité, l'ordre public ou d'autres intérêts essentiels.

L'article 13 conditionne en revanche à un accord entre les deux parties le transfèrement d'une personne détenue de la partie requérante vers la partie requise si la première a demandé une mesure d'instruction nécessitant sa présence sur le territoire de l'autre partie.

Les modalités de mise en œuvre de ces transfèvements temporaires sont fixées à l'article 14.

B – Ces avancées ne règlent pas toutes les difficultés

La convention se limite aux formes classiques de coopération, à une seule exception près, celle de l'audition par vidéoconférence. Elle laisse donc de côté les outils de coopération les plus innovants.

Elle gagnerait aussi à être complétée par d'autres instruments.

1) L'absence des outils de coopération les plus innovants

L'article 15 de la convention régit l'audition par vidéoconférence d'un témoin, d'un expert, voire d'une personne poursuivie.

La demande doit être formulée par la partie requérante, qui doit la justifier par des motifs d'opportunité ou de possibilité. La partie requise autorise que l'audition ait lieu par vidéoconférence sur son territoire si cette méthode n'est pas contraire aux principes fondamentaux de son droit et à condition qu'elle dispose des moyens techniques permettant d'effectuer l'audition. En principe, la partie requérante prend à sa charge l'ensemble des coûts induits.

Si les autorités souhaitent procéder à l'audition par vidéoconférence d'une personne poursuivie pénalement, cette dernière doit y consentir, ce qui n'est pas exigé dans le cas de l'audition d'un témoin ou d'un expert. Le recours à cette méthode est alors conditionné à la conclusion d'un accord entre les autorités compétentes et à sa conformité à leur droit interne.

L'article détaille les règles qui seront applicables à l'audition par vidéoconférence d'un témoin ou d'un expert :

- une autorité judiciaire de la partie requise doit être présente et veiller au respect des principes fondamentaux du droit de cet Etat ;
- l'audition est effectuée directement par l'autorité judiciaire de la partie requérante, ou sous sa direction, dans le respect de son droit interne ;
- en cas de besoin, la personne entendue sera assistée d'un interprète ;
- elle peut invoquer le droit de ne pas témoigner si l'une ou l'autre partie le lui reconnaît.

Un procès-verbal précisant notamment les conditions dans lesquelles l'audition a eu lieu sera établi par l'Etat requis, qui le transmettra à l'Etat requérant.

Ces stipulations se trouvent dans un certain nombre d'accords bilatéraux conclus par la France. Il faut néanmoins souligner que notre pays n'autorise le recours à la vidéoconférence que pour l'audition de témoins ou d'experts, mais pas pour celle de personnes poursuivies pénalement. Surtout, le droit libanais n'autorise pas le recours à la vidéoconférence. Le ministère des affaires étrangères et européennes indique que les négociateurs libanais ont cependant accepté d'insérer cet article dans la convention afin de permettre le recours ultérieur à ce mode d'entraide, en cas d'évolution en ce sens de leur droit interne.

En revanche, la convention ne comporte aucune stipulation relative aux formes de coopération les plus avancées que sont les livraisons surveillées, les équipes communes d'enquête et les enquêtes discrètes. Les négociateurs libanais n'ont en effet pas souhaité les inclure dans la convention. Il est vrai qu'elles n'ont été généralisées au niveau européen qu'à la faveur de la mise en place de la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne signée à Bruxelles le 29 mai 2000 et de la négociation du deuxième protocole additionnel à la convention européenne

d'entraide judiciaire en matière pénale signé à Strasbourg le 8 novembre 2001. De fait, ces techniques impliquent l'intervention active d'enquêteurs étrangers sur le sol de la partie requise, circonstance mettant directement en cause des enjeux de souveraineté.

2) La nécessité de compléter cette convention par d'autres instruments bilatéraux

Pour utiles qu'elles soient, les stipulations de la présente convention ne constituent qu'un premier pas sur la voie d'une amélioration de la coopération franco-libanaise en matière pénale.

Pour l'heure, les deux pays n'ont signé ni convention d'extradition, ni convention sur le transfèrement des personnes condamnées⁽¹⁾. La négociation de ces instruments parallèlement à celle de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale avait été envisagée par les autorités françaises. Cette idée a finalement été abandonnée pour privilégier la conclusion de cette dernière. Il existe en effet d'importants flux de demandes dans ce dernier domaine, alors que les échanges en matière d'extradition et de transfèremments sont plus modestes.

Le ministère des affaires étrangères et européennes estime néanmoins que, une fois la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entrée en vigueur, la négociation de tels instruments pourrait être lancée afin de compléter le tissu conventionnel destiné à encadrer la coopération pénale entre les deux pays.

De même, aucun instrument bilatéral ne régit encore l'échange de renseignements fiscaux. Une proposition d'avenant a été adressée aux autorités libanaises au mois de mai 2011 en vue d'introduire dans la convention fiscale bilatérale du 24 juillet 1962 le dispositif d'échange de renseignements fiscaux conforme aux standards de l'OCDE. A ce jour, les autorités françaises demeurent dans l'attente d'un retour des autorités de Beyrouth. La mise en œuvre de ce dispositif permettrait aux deux Etats d'échanger les renseignements pertinents en vue de l'application de leurs législations fiscales respectives, comme de l'application des dispositions de la convention, sans qu'ils puissent invoquer un éventuel secret bancaire.

(1) Les articles 12 et 13 de la présente convention ne portent que sur le cas particulier du transfèrement temporaire de témoins détenus.

CONCLUSION

La convention signée le 21 janvier 2010 constitue ainsi un premier pas très important pour l'amélioration de l'entraide entre la France et le Liban en matière pénale : non seulement elle donne un cadre juridique à des échanges qui sont déjà pratiqués, mais elle exclut expressément le secret bancaire comme motif de refus de la transmission d'informations demandées.

Cette convention reste néanmoins centrée sur les formes d'entraide les plus classiques. Il serait en outre utile de la compléter par d'autres instruments bilatéraux, relatifs aux extraditions, aux transfèrements et à l'échange de renseignements fiscaux notamment.

Le 14 juin 2011, M. Najib Mikati a formé un gouvernement dans un contexte difficile marqué par les pressions du Hezbollah et de la Syrie pour renverser son prédécesseur. Il semblait néanmoins déterminé à poursuivre la coopération bilatérale avec la France et à honorer les engagements pris par les gouvernements précédents. Le 26 octobre 2011, le conseil des ministres libanais a examiné la convention mais n'a pas donné son accord à sa ratification, exprimant ses réticences à l'égard des stipulations de la convention relatives aux modalités de levée du secret bancaire.

Le 4 novembre dernier, le ministre de la justice libanais, arguant d'une part de l'efficacité du dispositif de lutte contre le blanchiment mis en place au Liban en 2001, et d'autre part, de l'importance du secteur bancaire dans une économie libanaise fragilisée, a fait connaître le souhait de son gouvernement de renégocier cet aspect de la convention. En novembre 2010, le précédent ministre de la justice du Liban avait déjà demandé que l'article 16 de la convention mentionne explicitement la procédure de levée du secret bancaire prévue par la loi libanaise, mais son homologue français avait indiqué que les stipulations actuelles de la convention y renvoyaient déjà directement, ce qui constituait une concession que la France avait acceptée.

Notre gouvernement n'a donc pas l'intention de rouvrir des négociations sur cet article et estime que la procédure visant à autoriser l'approbation de la convention doit se poursuivre. Si tel n'était pas le cas, la partie libanaise y verrait le signe de la possibilité d'une renégociation, alors même que la stipulation qu'elle veut remettre en cause constitue la principale avancée de la convention.

Dans ces conditions, la convention répondant fondamentalement aux intérêts tant du Liban que de la France et respectant la législation des deux parties, votre Rapporture est favorable à l'adoption du présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission examine le présent projet de loi au cours de sa réunion du mardi 29 novembre 2011.

Après l'exposé de la Rapporteuse, un débat a lieu.

M. Jean-Pierre Kucheida. Si j'ai bien compris, il s'agit d'un pas qui devrait en précéder beaucoup d'autres. J'ai l'impression que le Liban est une sorte de paradis fiscal : partagez-vous ce sentiment ?

Mme Marie-Louise Fort, rapporteure. On essaie d'y mettre bon ordre, mais il est vrai que le gouvernement libanais actuel est très attaché au secret bancaire. Cela explique le petit jeu de jambes auquel il vient de se livrer.

M. Jean-Paul Lecoq. Quel crédit peut-on accorder à ce genre de convention ? L'objet principal est de régler la question de la levée du secret bancaire et l'on se couche sur tous les autres volets, qu'il s'agisse des transfèrements, de la criminalité, et même de la peine de mort au moins en début de procédure. Lorsqu'un gouvernement demande à renégocier un accord, il faut examiner cette demande et ne pas ratifier précipitamment pour empêcher la renégociation. Le principe d'un accord international est la réciprocité et je crains qu'il n'y en ait pas dans ce domaine. Si j'avais été rapporteur, j'aurais tenu les mêmes propos que vous mais, en conclusion, j'aurais suggéré de ne pas ratifier.

Mme Marie-Louise Fort, rapporteure. Je tiens à préciser que l'accord qui nous est soumis n'est pas un accord fiscal et qu'il garantit seulement la levée du secret fiscal dans les affaires pénales. Sur la question de la peine de mort, nous sommes « droit dans nos bottes » et restons très fermes sur nos principes. Il existe une grande instabilité politique au Liban et la position libanaise au sein de la Ligue arabe sur la Syrie a accru le désordre dans les factions. Je souhaite toutefois que l'accord soit ratifié car il faut mettre la pression pour que soit maintenu ce qui avait été obtenu du gouvernement précédent. Certes il y a une instabilité politique au Liban, mais il faut bien avancer.

M. François Rochebloine. Vous avez eu raison de rappeler que les relations entre la France et le Liban sont anciennes, mais on peut nourrir quelques inquiétudes. Le Liban n'a pas ratifié l'accord et rien ne permet d'affirmer qu'il le fera. L'assemblée libanaise siège-t-elle actuellement et n'existe-t-il pas un risque élevé que l'accord ne soit jamais appliqué ?

Mme Marie-Louise Fort, rapporteure. Il est exact que le projet de loi de ratification n'a pas été déposé mais il faut espérer que la ratification par la France donnera une impulsion et constituera une pression suffisante. Il faut espérer que la question syrienne se résolve rapidement et que le calme soit rétabli au Liban. Il faut un minimum de foi et d'allant !

Suivant les conclusions de la Rapporteuse, la Commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 3315 rectifié).

*

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi dans le texte figurant en annexe du présent rapport.

ANNEXE

TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République libanaise, signée à Paris le 21 janvier 2010, et dont le texte est annexé à la présente loi.