

N° 618

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 mai 2023

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)
sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la
procédure accélérée, 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 Sénégal et de la convention d'extradition entre
le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République
du Sénégal,*

Par M. Philippe FOLLIOU,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Olivier Cadic, Mme Marie-Arlette Carlotti, MM. Olivier Cigolotti, André Gattolin, Guillaume Gontard, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Philippe Paul, Cédric Perrin, Rachid Temal, *vice-présidents* ; Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, Isabelle Raimond-Pavero, M. Hugues Saury, *secrétaires* ; MM. François Bonneau, Gilbert Bouchet, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Édouard Courtial, Yves Détraigne, Mmes Catherine Dumas, Nicole Duranton, MM. Philippe Folliot, Bernard Fournier, Mme Sylvie Goy-Chavent, M. Jean-Pierre Grand, Mme Michelle Gréaume, MM. André Guiol, Ludovic Haye, Alain Houpert, Mme Gisèle Jourda, MM. Alain Joyandet, Jean-Louis Lagourgue, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Mme Vivette Lopez, MM. Jean-Jacques Panunzi, François Patriat, Gérard Poadja, Stéphane Ravier, Gilbert Roger, Bruno Sido, Jean-Marc Todeschini, Mickaël Vallet, André Vallini, Yannick Vaugrenard.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 213, 764 et T.A. 74

Sénat : 307 et 619 (2022-2023)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|-------------------------------------|--------------|
| L'ESSENTIEL | 5 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 7 |
| LISTE DES PERSONNES ENTENDUES | 11 |

L'ESSENTIEL

À la suite de l'Assemblée nationale, qui l'a adopté sans modification le 1^{er} février 2023 en première lecture, le Sénat est saisi du projet de loi n° 307 (2022-2023) 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 Sénégal et de la convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Sénégal.

M. Philippe Folliot, rapporteur, a présenté ses conclusions sur ce texte à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées le 17 mai 2023, sous la présidence de M. Christian Cambon, président. À l'issue de cette réunion, la commission, suivant la proposition du rapporteur, a adopté, sans modification, le projet de loi précité.

Conformément aux orientations du rapport d'information « *Redonner tout son sens à l'examen parlementaire des traités* »¹ adopté le 18 décembre 2014 par la commission, celle-ci a autorisé la publication du présent rapport sous forme synthétique : le compte rendu de l'examen en commission qu'on pourra lire ci-après en tient lieu.

¹ Rapport d'information n° 204 (2014-2015).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 17 mai 2023, 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. Philippe Folliot sur le projet de loi n° 307 (2022-2023) 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 Sénégal et de la convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Sénégal.

M. Philippe Folliot, rapporteur. – En 2016, le ministère de la justice a piloté un groupe de travail consacré à l'entraide pénale en matière de lutte contre le terrorisme avec des États du G5 Sahel, identifiés comme prioritaires. À l'issue de ces travaux, des négociations avaient été engagées avec le Burkina Faso, le Niger et le Mali. En 2021, le Parlement a autorisé la ratification de conventions d'entraide judiciaire en matière pénale et d'extradition conclues avec le Burkina Faso et le Niger ; en revanche, l'examen des conventions de même nature signées avec le Mali a été suspendu à l'Assemblée nationale en raison des tensions diplomatiques apparues à la suite de l'arrivée au pouvoir de la junte militaire.

La signature des conventions que nous examinons aujourd'hui s'inscrit dans un contexte totalement différent, puisque la situation sécuritaire au Sénégal est, fort heureusement, bien meilleure que dans les autres pays de la bande sahélo-saharienne. En effet, même si le Sénégal n'est pas épargné par la menace terroriste, notamment à sa frontière avec le Mali, aucun attentat djihadiste n'a été perpétré sur son territoire. D'ailleurs, aucune région du pays n'est, à ce jour, formellement déconseillée par le Quai d'Orsay.

Nos deux pays sont déjà liés par une convention de coopération en matière judiciaire, signée en 1974. Ce cadre juridique paraît aujourd'hui obsolète et appelle une révision destinée à y inclure des stipulations plus adaptées et plus modernes. À cet égard, des négociations ont été engagées, à la demande de la partie sénégalaise, pour actualiser la convention d'entraide judiciaire et conclure une convention d'extradition qui faisait défaut jusqu'alors.

Les flux de demandes d'entraide judiciaire sont très déséquilibrés et largement à l'initiative de la France : ces dix dernières années, notre pays a adressé 111 demandes d'entraide au Sénégal, et en a reçu vingt des autorités sénégalaises. S'agissant des dénonciations officielles – c'est-à-dire le transfert d'une procédure pénale d'un État à un autre aux fins de poursuite et de jugement de faits sur le territoire de l'autre État –, la France en a adressé

dix-sept au Sénégal et n'en a reçu aucune. Près de la moitié de ces demandes est toujours en cours d'exécution ; la présence d'un magistrat de liaison régional, basé à Dakar, permet de faciliter les échanges, mais la coopération reste perfectible.

D'après la chancellerie, le nombre d'infractions enregistrées par les parquets du Sénégal est faible au regard du nombre d'habitants. Cependant, la cybercriminalité est en plein essor et reste insuffisamment appréhendée par la justice sénégalaise – la police dispose pourtant d'une unité spécialisée en la matière. La criminalité organisée est présente au Sénégal, comme dans toute la sous-région : d'importantes quantités de cocaïne, en provenance d'Amérique latine et à destination de l'Europe, transitent dans l'espace maritime qui borde les côtes sénégalaises et les pays voisins. Des saisies, parfois de plusieurs tonnes, ont été opérées ces dernières années, soit en mer, soit au port de Dakar ; plusieurs affaires ont montré l'implication de ressortissants français. Enfin, l'immigration clandestine est également importante au Sénégal, et emprunte principalement la voie maritime. À ce jour, aucun ressortissant français n'a joué de rôle dans l'organisation et l'animation de ces filières ; pour autant, des incidences judiciaires avec la France ne sont pas à exclure, puisque des enquêtes judiciaires sont toujours susceptibles de concerner des filières partant du Sénégal et arrivant en France.

J'en viens à présent aux dispositions de ces deux conventions.

La convention d'entraide judiciaire en matière pénale organise de manière claire les modalités de communication et de transmission des demandes entre les parties, y compris dans les cas les plus urgents. Pour ce faire, elle définit précisément les modalités et les délais d'exécution des demandes d'entraide.

Par ailleurs, cette convention prévoit la possibilité de procéder à des auditions par vidéoconférence et de recourir à plusieurs techniques spéciales d'enquête comme les opérations d'infiltration, les interceptions de télécommunications ou encore les livraisons surveillées, qui consistent à laisser passer certains envois de drogues pour permettre l'identification et l'arrestation des commanditaires ou des destinataires du trafic, sans se contenter des seuls convoyeurs. Le texte offre enfin de larges possibilités en matière de confiscation des produits et instruments des infractions.

Le Sénégal doit encore se doter des outils nécessaires à la mise en œuvre des techniques modernes d'enquête précitées. Quant à ses magistrats, ils sont formés à la judiciarisation de ces crimes, notamment dans le cadre d'un programme de coopération financé par l'Agence française de développement.

S'agissant de la convention d'extradition, le texte retenu correspond au projet soumis par la partie française ; ses stipulations respectent donc totalement nos standards juridiques nationaux et internationaux. Ainsi, les

demandes d'extradition seront systématiquement refusées si elles concernent des infractions politiques ou des raisons tenant aux opinions politiques, à la nationalité ou à la religion de la personne demandée. 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* – extradier ou poursuivre. Je précise, à toutes fins utiles, que le Sénégal a aboli la peine de mort en 2004.

En matière d'extradition, le volume de demandes est très faible. En effet, au cours des dix dernières années, la France a adressé onze demandes d'extradition et le Sénégal n'en a formulé que deux.

Pour conclure, ces nouvelles conventions répondent au souhait émis par les autorités françaises d'une coopération plus efficace avec les pays du Sahel dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée. Le renouvellement du cadre conventionnel vise à lutter contre ces fléaux et leurs 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. À ce titre, il convient de souligner que les présentes conventions n'impliquent aucune adaptation de nos dispositions législatives et réglementaires.

En conséquence, je préconise l'adoption de ce projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale le 1^{er} février 2023. Son examen en séance publique au Sénat est prévu le mercredi 24 mai, selon la procédure d'examen simplifié, ce à quoi la conférence des présidents, de même que votre rapporteur, a souscrit.

Mme Michelle Gréaume. – Je crains que la ratification de ces conventions n'envoie un signal de soutien au gouvernement actuel. La période n'est pas appropriée, les élections auront lieu en février 2024, dans moins de neuf mois. De plus, la réforme du code pénal sénégalais en 2021 étend la qualification de terrorisme à des infractions relevant d'abord de la lutte politique et sociale interne au Sénégal. Il faudrait que les parties s'engagent à se conformer aux meilleurs standards internationaux en matière de définition du terrorisme.

Nous validons votre rapport, mais nous réservons notre vote sur le projet de loi.

M. Philippe Folliot, rapporteur. – Il est de jurisprudence constante que toute personne recherchée par l'autre partie et réfugiée dans notre pays pour des raisons politiques ou religieuses ne peut être extradée. La France restera donc totalement maîtresse du processus d'extradition, même si le contexte politique sénégalais est particulier : ne mélangeons pas les choses. Ces conventions ont été engagées depuis des années, nous sommes désormais au bout du processus de ratification.

Le projet de loi est adopté sans modification.

Conformément aux orientations du rapport d'information n° 204 (2014-2015) qu'elle a adopté le 18 décembre 2014, la commission a autorisé la publication du présent rapport synthétique.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

➤ *Ministère de la justice*

Mme Julie Pétré, magistrate, rédactrice au bureau de la négociation pénale européenne et internationale

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

- **M. Emmanuel Besnier**, sous-directeur de l'Afrique occidentale
- **Mme Milca Michel-Gabriel**, magistrate, chargée de mission au service des conventions, des affaires civiles et de l'entraide judiciaire
- **Mme Claire Giroir**, conseillère juridique à la mission des accords et traités