

# A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

1 7 <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

## Compte rendu

### Commission des affaires étrangères

— Examen, ouvert à la presse, et vote sur les projets de loi suivants :

- projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'avenant à la convention d'entraide judiciaire en matière pénale du 28 mai 1996 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative du Brésil (n° 1614) (M. Davy Rimane, rapporteur). 2

- projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Monténégro relatif à la coopération dans le domaine de la défense (n° 2236) (M. Bertrand Bouyx, rapporteur) ..... 10

**Mercredi**  
**11 février 2026**  
Séance de 11 heures

Compte rendu n° 41

**SESSION ORDINAIRE 2025-2026**

**Présidence**  
**de M. Bruno Fuchs,**  
*Président*



**La commission procède à l'examen, ouvert à la presse, et au vote des projets de loi n<sup>os</sup> 1614 et 2236.**

*La séance est ouverte à 11 h 15.*

*Présidence de M. Bruno Fuchs, président.*

**M. le président Bruno Fuchs.** Nous examinons ce matin deux projets de loi, relatifs respectivement à l'approbation d'un avenant à une convention et à celle d'un accord bilatéral.

Lors d'une réunion de notre bureau, nous nous sommes mis d'accord pour adopter un cadre simplifié lorsque nous devons ratifier des accords internationaux supposés non conflictuels : il n'est pas nécessaire de prendre la parole, à moins qu'il ne s'agisse d'exposer des problématiques particulières. Nous avons souhaité simplifier cette procédure afin de garder plus de temps pour les débats politiques portant sur les affaires du pays et du monde.

**• Projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'avenant à la convention d'entraide judiciaire en matière pénale du 28 mai 1996 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative du Brésil (n<sup>o</sup> 1614) (M. Davy Rimane, rapporteur)**

**M. le président Bruno Fuchs.** La coopération judiciaire pénale entre la France et le Brésil reposant sur une convention signée il y a près de trente ans, il s'agit ici de la réviser et de la préciser pour prendre en compte l'évolution de la criminalité transnationale et de nos relations.

**M. Davy Rimane, rapporteur.** La convention d'entraide judiciaire en matière pénale de 1996 a été signée en même temps que deux autres : l'une portant sur l'entraide judiciaire en matière civile et l'autre sur les extraditions. La convention d'entraide pénale est entrée en vigueur en 2000 et des négociations ont été ouvertes en 2013 pour la moderniser. Ces négociations se sont achevées avec la signature de l'avenant qui nous est soumis, le 28 mars 2024, lors d'une visite du président de la République au Brésil. Le Sénat a approuvé sa ratification le 23 juin dernier.

La signature de cet avenant s'inscrit dans un contexte de rapprochement entre nos deux pays, qui ont fêté le bicentenaire de leurs relations diplomatiques en 2025. Après un éloignement sous la présidence de Jair Bolsonaro, le retour du président Lula au pouvoir a relancé la coopération dans tous les domaines, notamment économique, militaire et culturel. Quelque trente-cinq accords et traités ont été conclus au cours des dernières années, ce qui fait du Brésil un partenaire essentiel de la France, dans la région sud-américaine et parmi le groupe des Etats en développement constitué autour du Brésil, de la Russie, de l'Inde, de la Chine et de l'Afrique du Sud (BRICS).

Cette relation étroite n'est pas un hasard. Peu de personnes le savent mais c'est avec le Brésil que la France partage sa plus grande frontière terrestre, qui s'étend sur 730 kilomètres, entre la Guyane et l'État brésilien de l'Amapá. Cette proximité constitue une source de défis communs en matière de protection de l'environnement, d'infrastructures, de développement économique et de sécurité.

En effet, la frontière – principalement fluviale, le long de l'Oyapock, et forestière dans l'Amazonie – est difficile à surveiller et s'avère poreuse pour de nombreux trafics, qu'il s'agisse de stupéfiants, d'êtres humains, d'armes ou encore d'orpaillage illégal, qui entraîne la pollution des rivières au mercure. Entre 150 et 200 détenus brésiliens sont incarcérés au centre pénitentiaire de Remire-Montjoly en Guyane. De plus, la gendarmerie estime que 400 criminels affiliés à des factions, ces groupes criminels brésiliens très organisés, se trouvent en Guyane pour leurs affaires ou pour fuir la justice brésilienne.

La question du narcotrafic franco-brésilien ne se limite pas à la frontière terrestre. Les ports et aéroports français sont les premiers lieux de destination des livraisons de cocaïne en Europe. En 2024, 80 % des « mules » arrêtées à Paris arrivaient du Brésil et 56 % des « mules » interceptées au départ du Brésil partaient pour la France. Toujours en 2024, 10 tonnes de cocaïne ont été interceptées au large du Havre sur un navire brésilien.

La coopération mise en place depuis 2000 fonctionne globalement bien, mais de manière inégale. Les échanges sont réguliers et les canaux de transmission fluides au niveau fédéral, notamment grâce à la présence d'une magistrate de liaison à Brasilia. Toutefois, en étudiant un peu plus en détail la coopération judiciaire dans la zone transfrontalière, tout le monde s'accorde à dire qu'elle pourrait largement progresser. Seulement quatorze demandes d'entraide ont été formulées par Cayenne depuis 2021, parmi lesquelles cinq ont été exécutées par le Brésil, dont quatre de façon partielle.

Ces chiffres s'expliquent par la décentralisation du système judiciaire brésilien, qui peine à mutualiser les informations, notamment pour rechercher et convoquer les personnes, par le manque de moyens humains et financiers des juridictions du Nord du Brésil et, côté français, par la lourdeur des procédures administratives. En effet, la France n'est pas non plus irréprochable. J'ai rencontré l'ambassadeur du Brésil, qui nous a indiqué que certaines demandes restaient longtemps sans réponse et que certains refus ne faisaient l'objet d'aucune justification.

La coopération judiciaire rencontre donc des difficultés auxquelles l'avenant répond partiellement. Ces difficultés auraient pu être mieux prises en compte encore si les juridictions locales avaient été associées aux négociations. Cette consultation n'ayant pas eu lieu, l'avenant reprend les formulations types de ce genre de conventions, ce qui peut conduire à certains oublis, notamment sur la question de l'orpaillage illégal. On peut également regretter l'absence de mention d'une commission de suivi pour favoriser l'échange d'informations sur les dossiers en cours ou de précisions quant aux délais de réponse, qui auraient permis d'accélérer les démarches.

Ces constats étant dressés, j'en viens à l'avenant à la convention, qui répond à trois objectifs : étendre le champ des infractions couvertes et des informations échangées, simplifier les démarches administratives et permettre l'usage de nouvelles techniques d'enquête.

En ce qui concerne le périmètre de la convention, l'objectif d'une coopération « *la plus large possible* » est maintenu. Comme depuis 1996, la convention permet à chacun des deux États de demander à l'autre de lui transmettre des informations ou de réaliser des actes d'enquête ou d'instruction. L'avenant restreint ce qui est exclu du champ de la convention. L'absence d'infractions équivalentes dans les deux pays, qui empêche théoriquement la coopération, ne peut plus être opposée aux demandes d'entraide en matière fiscale. Or les enquêtes financières peuvent permettre de démanteler efficacement des réseaux.

L’avenant facilite également le contournement du secret bancaire et l’accès au casier judiciaire dans les deux pays. Il étend largement le périmètre de l’échange d’informations en permettant la transmission spontanée d’éléments concernant des affaires en lien avec l’autre pays.

J’en viens aux formalités administratives. L’avenant permet la transmission des demandes d’entraide par voie électronique grâce à des mécanismes simplifiés d’authentification, alors qu’il fallait encore l’apposition d’un sceau pour faire parvenir les demandes. Ces dernières n’auront plus besoin de faire l’objet d’une traduction officielle. Enfin, pour limiter les déplacements, l’avenant autorise la réalisation des auditions par visioconférence pour les experts, les témoins et – avec leur consentement – les personnes poursuivies.

Le recours à un interprète restera toujours possible dans le cadre de l’exécution des demandes, notamment pour des auditions ou des commissions rogatoires, puisque le droit de l’État sur le territoire duquel la demande est exécutée s’applique aux actes d’enquête.

Enfin, en ce qui concerne les techniques d’enquête, l’avenant crée un nouveau chapitre, qui détermine les conditions dans lesquelles peuvent se dérouler les actes d’enquête impliquant les deux pays.

Pour chaque technique, l’avenant définit le droit applicable – celui de l’État sur le territoire duquel l’enquête se déroule –, les prérogatives des agents des deux pays lorsqu’ils interviennent dans l’autre pays, ainsi que les régimes d’autorisation et de contrôle de ces opérations lorsqu’elles sont réalisées à la demande de l’autre pays.

Ainsi, chaque pays pourra demander à l’autre de procéder à des infiltrations, des livraisons surveillées, des saisies et des confiscations, des perquisitions et des observations. Les agents des deux pays pourront participer conjointement à ces opérations. Les deux pays pourront même créer des équipes communes d’enquête pour mener une série d’investigations de part et d’autre de la frontière.

Pour un nombre limité d’infractions, l’avenant permet également à des agents de l’un des pays de poursuivre l’observation de personnes suspectes dans l’autre pays, sans effectuer de demande préalable. Dans ce cas, l’agent étranger ne peut pas procéder à l’arrestation et il doit informer l’autre pays *a posteriori*, mais cette disposition peut permettre d’entraver une fuite. On peut cependant regretter que l’orpaillage illégal ne figure pas parmi les infractions concernées.

Cet avenant devrait apporter plus d’outils et de fluidité aux enquêteurs pour intensifier la coopération judiciaire en matière pénale.

D’autres discussions sont en cours pour conclure une convention en matière de sécurité publique, ce qui permettrait de mettre en place des mesures de prévention, comme la création de patrouilles communes sur la frontière.

Quelques blocages devront être levés pour continuer d’avancer sur la question de la coopération transfrontalière en matière de sécurité. La France n’a toujours pas rempli son engagement, pris en 2024 par le président de la République, de mettre en place une exemption de visas pour les frontaliers brésiliens, alors que les Brésiliens se rendant directement dans l’Hexagone n’ont pas besoin de visa et que tout Français se rendant au Brésil en est également

exempté. Cette réalité pose un problème majeur en matière de relations entre la Guyane et le Brésil. La réciprocité est nécessaire et nous l'avons fait savoir au président de la République. Cependant, le ministère de l'intérieur pose des conditions, notamment en raison de la lutte contre l'orpaillage illégal – l'absence de visa n'empêchera pas les *garimpeiros* de s'y adonner. La France exige donc, en contrepartie, la conclusion d'une convention sur le transfèrement des personnes condamnées, que le Brésil considère contraire à sa Constitution.

Cette situation doit être réglée rapidement car il y va de la qualité de notre relation bilatérale, qui a récemment été affectée par la position de la France sur l'accord avec le Marché commun du Sud (Mercosur).

Malgré ces quelques points d'alerte, on ne peut que se féliciter du rapprochement entre la France et le Brésil. Je vous invite à voter en faveur de la ratification de cet avenant, en espérant qu'il permettra d'améliorer effectivement la coopération transfrontalière entre la Guyane et le Brésil.

**M. le président Bruno Fuchs.** Sur la question de la réciprocité en matière de visas, vous avez apporté un éclairage mais je précise qu'elle ne figure pas dans l'avenant.

Nous en venons aux interventions des orateurs de groupes politiques souhaitant s'exprimer.

**M. Michel Guiniot (RN).** Le Brésil est un partenaire stratégique de la France depuis 2006. Il s'agit du voisin avec lequel nous partageons notre plus grande frontière et cet espace conséquent augmente le risque de passages clandestins. De plus, 17 % de la population carcérale de Guyane est de nationalité brésilienne.

L'avenant à la convention est bienvenu pour actualiser notre accord en fonction de l'évolution de la criminalité et des moyens de maintien de l'ordre.

Dans le rapport, vous mentionnez que la coopération est freinée en raison d'un double point de friction. D'une part, les Brésiliens souhaitant venir en France n'ont pas besoin de visa s'ils se rendent en métropole mais ils doivent en demander un s'ils vont en Guyane ; les frontières sont bien gardées de ce côté-là. D'autre part, la France souhaite établir un accord permettant le transfèrement, sans leur consentement, des Brésiliens détenus en Guyane, afin de ne pas inciter les criminels brésiliens à venir en France. Il s'agit d'un bel aperçu de ce que pourrait faire la France sous la coupe de l'Union européenne.

L'avenant propose des changements notables, notamment en ce qui concerne la coopération numérique et la lutte contre le narcotrafic. Cependant, il n'est plus fait référence, dans l'article 1<sup>er</sup>, à une obligation d'extrader, évoquée dans la convention de 1996. De plus, l'article 2 liste désormais des faits pour lesquels l'entraide peut être refusée et des faits pour lesquels elle ne peut l'être.

L'étude d'impact consacre six pages à la réglementation en matière de protection des données, ce qui est considérable pour un texte portant sur l'extradition judiciaire.

J'en viens à la suppression, dans l'article 3, de la disposition fixant l'exigence d'une infraction punissable pour que soit donné suite à une demande de perquisition ou de saisie de l'État requérant. La lettre actuelle de l'accord donne-t-elle suffisamment de garanties quant au respect des libertés individuelles dans le cadre des perquisitions ? Comment percevoir la suppression de cette exigence ?

**M. Vincent Ledoux (EPR).** Nous examinons un texte important, à la fois pour notre relation avec le Brésil et pour l'efficacité concrète de notre action pénale face à une criminalité organisée toujours plus structurée et transnationale. Il s'agit d'un texte de coopération mais surtout d'un texte pénal. Il ne vise pas seulement à améliorer les échanges entre les administrations mais aussi à permettre aux magistrats et aux enquêteurs d'aller au bout des procédures, de rassembler des preuves exploitables, de saisir des avoirs criminels et d'obtenir des condamnations effectives.

La convention de 1996 a été utile mais elle était devenue trop rigide et formelle, parfois inadaptée aux réalités contemporaines de l'enquête pénale internationale. L'avenant modernise en profondeur notre coopération judiciaire. Il élargit le champ des infractions couvertes, notamment en matière fiscale. Il supprime certains verrous procéduraux inutiles. Il simplifie les transmissions et permet le recours à la visioconférence, ce qui est essentiel dans des dossiers complexes et transfrontaliers. Surtout, l'avenant renforce l'arsenal pénal, prévoit la levée du secret bancaire comme motif autonome de refus, l'encadrement des saisies et confiscations, la possibilité de livraisons surveillées, d'infiltrations et d'observations transfrontalières et la mise en place d'équipes communes d'enquête.

Avec ces outils, nous passons d'une entraide ponctuelle à une coopération opérationnelle intégrée sous contrôle judiciaire, bénéficiant d'un cadre clair en matière de responsabilité et de protection des données.

Compte tenu de la technicité de ces nouveaux instruments et des difficultés parfois rencontrées dans l'exécution locale des demandes, un mécanisme structuré de suivi bilatéral pourrait-il utilement compléter ce dispositif, afin d'en garantir l'effectivité dans la durée ?

Le groupe Ensemble pour la République soutient l'approbation de ce texte qui renforce concrètement notre capacité à poursuivre et à sanctionner les réseaux criminels, tout en consolidant notre coopération stratégique avec le Brésil.

**M. Pierre-Yves Cadalen (LFI-NFP).** Dans le cadre de relations bilatérales à entretenir et à défendre, le groupe La France insoumise se prononce favorablement sur ce projet d'avenant.

Au Brésil, le système judiciaire s'est nettement consolidé et nous pouvons lui accorder une confiance plus importante depuis la victoire d'Inácio Lula da Silva. L'emprisonnement de ce dernier pendant une longue période a représenté un fait politique et historique marquant. En 2023, la Cour suprême brésilienne a reconnu une erreur historique. En revanche, l'emprisonnement récent de Jair Bolsonaro pour tentative de coup d'État et d'abolition de l'État de droit démocratique est à souligner. Cette consolidation du système judiciaire représente une bonne nouvelle et permet de voter sereinement en faveur de cet accord.

La lutte contre l'orpaillage illégal ne figure pas comme infraction dans le texte. Cependant, l'étude d'impact mentionne que l'avenant pourrait permettre de renforcer la lutte contre ce phénomène, qui a un impact environnemental certain.

Enfin, après avoir reçu l'ambassadeur d'Argentine, nous pourrions recevoir les ambassadeurs du Brésil ou de la Colombie, qui nous offriraient un autre regard sur les relations internationales.

**Mme Laetitia Saint-Paul (HOR).** Le groupe Horizons & indépendants votera en faveur de ce texte.

Je suis malgré tout inquiète de ne pas voir figurer l’orpaillage illégal, qui dévaste l’Amazonie et la Guyane, conduit à la déforestation et à la pollution au mercure et renforce les réseaux criminels. Comment expliquer cette absence ?

**Mme Pascale Got (SOC).** Le groupe Socialistes et apparentés votera en faveur de ce texte, en raison de l’importance du partenariat stratégique entre la France et le Brésil pour lutter contre la criminalité transnationale.

En ce qui concerne la méthode, nous notons que l’avenant a été signé en 2024 et adopté par le Sénat en juin 2025, mais qu’il n’arrive devant notre commission que maintenant. Cette chronologie relativise le caractère accéléré de la procédure, souhaité par le gouvernement, alors que le Brésil n’est pas encore au bout de ses propres procédures internes. Le Parlement doit pouvoir examiner ce type d’accords internationaux de façon sereine.

J’en viens à la portée concrète du texte. Qu’est-ce qui changera dans la pratique ? Les deux pays coopèrent déjà de manière soutenue. Certains dispositifs formalisés par l’avenant ne sont-ils pas déjà utilisés ? Nous constatons parfois un écart entre ce que nous votons et ce qui est effectivement appliqué.

**Mme Sandra Delannoy (NI).** Cet avenant renforce-t-il une coopération équilibrée avec le Brésil ou comprend-il le risque d’une dépendance accrue aux demandes brésiliennes, notamment dans les dossiers à forte dimension politique ou médiatique ?

Quels sont les *scenarii* dans lesquels la France pourrait refuser l’entraide prévue par l’avenant ? Ces clauses sont-elles suffisantes au regard du contexte institutionnel brésilien ?

**M. le président Bruno Fuchs.** Je donne à présent la parole aux collègues qui souhaitent s’exprimer à titre individuel dans ce débat.

**M. Alain David (SOC).** Vous avez évoqué la question des visas pour les personnes ; qu’en est-il pour les marchandises ?

**Mme Christine Engrand (NI).** En matière d’accès aux informations bancaires et financières, comment est assurée la réciprocité effective entre les deux États ? Quels sont les moyens de contrôle permettant d’éviter déséquilibre et asymétrie dans l’application de l’accord ? Des dispositifs d’évaluation ou de suivi ont-ils été envisagés afin de mesurer dans la durée l’efficacité de cet avenant et son impact concret sur la lutte contre la criminalité organisée ?

**M. Michel Barnier (DR).** Je me suis rendu à Camopi en Guyane, pour inaugurer une station d’épuration financée par l’Union européenne. Quel est le niveau de coopération entre la Guyane et le Brésil au titre des crédits européens ? Des crédits de coopération sont-ils utilisés et, si oui, comment ?

**M. Davy Rimane, rapporteur.** En ce qui concerne les extraditions, elles sont régies par une autre convention, également conclue en 1996. En revanche, des négociations sur la question du transfèrement des personnes condamnées sont en cours mais, selon la Constitution brésilienne, il ne serait pas possible de transférer un détenu sans son consentement.

En matière de garantie des droits, le Brésil garantit un niveau de protection équivalent au droit européen. Les libertés individuelles ont été renforcées dans le pays et, sur certains sujets, le droit brésilien est plus protecteur que la Constitution française.

La mise en place d'un mécanisme de suivi bilatéral de l'accord constitue une très bonne proposition. Je l'ai évoqué lors de mon intervention : il est dommage que ce ne soit pas prévu dans la convention. Aujourd'hui, des demandes sont formulées des deux côtés, qui ne donnent lieu à aucun suivi ni à aucune explication. Il s'agit de l'un des angles morts de la convention.

J'en viens à l'orpaillage illégal, qui est bien couvert par la convention. Cependant, je regrette qu'il ne fasse pas partie des infractions pour lesquelles la convention autorise les agents à poursuivre une observation sur le territoire de l'autre pays sans demande d'entraide préalable. L'orpaillage illégal aurait sans doute été intégré dans cette liste d'infractions si nous avions mieux consulté les juridictions guyanaises plutôt que de reprendre des formulations types. Le procureur général et les magistrats de Cayenne n'ont été sollicités qu'à la fin des discussions ayant conduit à l'accord. Ils ont pointé cet angle mort. L'orpaillage illégal, qui est un fléau pour le territoire guyanais, constitue aussi une porte d'entrée pour les factions brésiliennes, qui participent au crime organisé. En mettant un coup d'arrêt à l'orpaillage illégal, on mettra un coup d'arrêt à leur présence sur le territoire guyanais.

En ce qui concerne les évolutions concrètes permises par l'avenant, elles se jouent sur les trois niveaux que j'ai évoqués dans mon propos liminaire. Je donnerai un exemple important. La convention permet de donner la possibilité aux forces policières des deux pays de poursuivre leurs opérations d'infiltration, de surveillance et d'observation, en traversant la frontière – en revanche, les arrestations ne sont pas autorisées sans la présence des autorités du territoire concerné. La convention permet également d'alléger les démarches administratives et de fluidifier les procédures en autorisant leur dématérialisation et en réduisant les contraintes en matière de traduction.

La convention garantit-elle une coopération équilibrée ? Oui, en termes d'exigence juridique. Le Conseil d'État a étudié scrupuleusement cet avenant et il constate que les protections sont équivalentes de part et d'autre. À titre d'exemple, la loi brésilienne sur la protection des données s'est inspirée du droit européen en la matière.

Il n'y a pas de raison de ne pas valider cet accord, malgré les écueils que j'ai mentionnés. J'ai rencontré les autorités brésiliennes, notamment l'ambassadeur il y a quelques jours : il y a une volonté farouche de poursuivre avec la France des relations nourries. Le Brésil estime que la France est un partenaire stratégique, malgré le récent désaccord sur l'accord de libre-échange avec le Mercosur. Cependant, ce dernier n'entache en rien leur volonté de continuer à mener un travail de coopération intense.

En ce qui concerne les marchandises, il n'est pas possible de les faire entrer du Brésil en Guyane sans passer par l'Europe, ce qui est du délire absolu.

**M. Alain David (SOC).** Quel bilan carbone !

**M. Davy Rimane, rapporteur.** En effet. Nous pourrions aménager le point frontière en Guyane avec les autorités sanitaires et les douanes, pour pouvoir procéder au poinçonnage nécessaire. Les douanes et la police aux frontières sont déjà présentes régulièrement. Côté brésilien, davantage de moyens sont déployés. Certains sujets doivent encore être discutés,



notamment celui des assurances. Nous espérons pouvoir avancer sur cette question grâce aux accords qui sont en cours de discussion et qui pourraient permettre aux marchandises de passer directement. Je rappelle qu'un pont relie les deux pays depuis plus de dix ans.

La réciprocité dans l'exécution des demandes sera bien assurée. Cette question a été posée lors des auditions, tant côté français que brésilien. La magistrate de liaison se trouvant pour la France à Brasilia l'a garanti. Il existe aussi une même volonté de respecter le droit applicable dans le pays concerné. Je le rappelle, les droits sont de même niveau en la matière ; il n'y a pas d'inquiétude à avoir.

J'en viens enfin aux crédits européens de coopération. Le programme de coopération territoriale européenne Interreg Amazonie intègre la Guyane, le Brésil, le Suriname et le Guyana. Les financements atteignent un montant de 19 millions d'euros et sont consacrés à quatre priorités : l'environnement, la santé, le développement économique et le marché régional. Ce montant est insuffisant et l'Europe devrait faire un geste supplémentaire.

Sur la question de la santé, les Brésiliens sont en avance sur de nombreux sujets, notamment en matière de recherche et de traitements. Il faudrait augmenter l'enveloppe pour permettre à la partie brésilienne de venir sur le territoire français pour apporter compétences et connaissances sur certaines maladies qui touchent tout le continent, mais sur lesquelles les laboratoires français n'axent pas leurs travaux.

**M. le président Bruno Fuchs.** Vous avez identifié deux angles morts : le mécanisme de suivi et la question de l'orpaillage illégal. Comptez-vous suggérer de nouveaux avenants à la convention de 1996 ? Comment traiter ces deux sujets ?

**M. Davy Rimane, rapporteur.** La commission de suivi que nous suggérons pourrait se mettre en place de manière informelle, sans être mentionnée dans la convention.

S'agissant de la coopération judiciaire transfrontalière, il y a d'autres instances qui pourraient permettre ce suivi, en particulier la commission mixte de coopération transfrontalière (CMT), qui rassemble chaque année les autorités françaises et brésiennes : une fois en France, une fois au Brésil. Un certain nombre de sujets y sont abordés, l'orpaillage illégal doit en faire partie.

\*

**Article unique** (autorisation de l'approbation de l'avenant à la convention d'entraide judiciaire en matière pénale du 28 mai 1996 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative du Brésil, signé à Brasilia le 28 mars 2024)

*La commission **adopte** l'article unique **non modifié**.*

*L'ensemble du projet de loi est ainsi **adopté**.*

\*\*\*

**•Projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l’approbation de l’accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Monténégro relatif à la coopération dans le domaine de la défense (n° 2236) (M. Bertrand Bouyx, rapporteur)**

**M. le président Bruno Fuchs.** Pour mémoire, le Monténégro est un État des Balkans occidentaux indépendant depuis le 21 mai 2006. Il a fait de son rapprochement euro-atlantique et de sa contribution à la stabilité régionale les axes centraux de sa politique étrangère. Le pays est membre de l’Organisation du traité de l’Atlantique Nord (OTAN) depuis le 5 juin 2017 et trente-trois chapitres de négociation ont été ouverts en vue de son adhésion à l’Union européenne.

Le président du Parlement du Monténégro était à Paris l’an dernier et nous avons pu le recevoir, avec la présidente de notre Assemblée, pour renforcer la dimension parlementaire de nos relations avec ce pays.

**M. Bertrand Bouyx, rapporteur.** Composé d’un bref préambule et de quatorze articles, l’accord entrera en vigueur à la date de réception par la partie monténégrine de la notification écrite de la France attestant l’accomplissement de ses procédures internes. À cette date, il se substituera à l’arrangement technique du 9 mai 2014, qui régit notre coopération avec le Monténégro dans le domaine de la défense.

Cet accord est conclu pour une durée indéterminée et peut être amendé à tout moment, par écrit, d’un commun accord entre la France et le Monténégro. Tout différend relatif à son interprétation ou à son application est réglé par voie de consultation.

Cet accord est relativement classique dans sa facture et nombre de ses clauses se retrouvent dans des accords comparables. Matériellement, il comporte deux types de stipulations : celles qui concernent la coopération elle-même et, comme il s’agit d’un accord réciproque, celles qui ont trait au statut des forces.

Les clauses relatives à la coopération organisent un cadre de coopération large, respectueux de la souveraineté des deux parties. Elles prévoient des échanges d’informations sécurisés.

Les domaines dans lesquels la coopération peut se déployer figurent à l’article 3, dans une liste non exhaustive dont le champ est assez large et appelle deux remarques. D’une part, les autorités monténégrines ont souhaité que la topographie et la cartographie militaires y figurent expressément ; cette requête n’est pas courante, selon les personnes que j’ai auditionnées. D’autre part, et c’est important, le domaine de l’armement et de l’acquisition d’équipements de défense et de sécurité figure également dans cette liste.

Les formes que peut prendre la coopération sont également variées. Il peut s’agir de séjours de courte ou de longue durée de membres du personnel monténégrin ou français, de la participation d’observateurs à des exercices militaires ou d’envoi et d’échanges d’officiers.

Pour le pilotage et le suivi de la coopération, la France et le Monténégro ont choisi un dispositif souple au cours des négociations : celui des entretiens bilatéraux. Coprésidés par un responsable du ministère de la défense de chacune des parties, ils se déroulent, dans la mesure du possible, en présence de l’attaché de défense de chaque pays.

Cet accord organise un cadre de coopération respectueux de la souveraineté des deux parties. De manière traditionnelle pour un accord réciproque, l'article 6 exclut, par principe, la participation à des opérations de guerre ou de maintien de l'ordre des forces monténégrines sur le territoire français ou des forces françaises sur le territoire monténégrin.

Tous les échanges d'informations auxquels cet accord de coopération donnera lieu seront protégés conformément à l'accord de sécurité que la France et le Monténégro ont passé le 21 décembre 2017.

Le régime applicable aux personnels français et monténégrins qui participeront à cette coopération est celui prévu par l'accord de statut des forces à l'étranger (SOFA) de l'OTAN, puisque nos pays sont membres de cette organisation. Nous sommes là en territoire connu et les deux parties se sont bornées à compléter ou à simplifier certaines clauses.

Au titre des compléments, l'accord prévoit que chaque partie prend en charge les frais résultant de sa participation aux activités de coopération. Il pose aussi le principe que chaque partie est responsable de la prise en charge des soins médicaux de ses personnels. Enfin, il établit les règles à respecter dans la malheureuse hypothèse où l'exécution de l'accord conduirait au décès d'un membre du personnel.

Le dernier élément directement lié à cet accord est le régime de responsabilité en cas de dommages causés à l'occasion de la mise en œuvre de l'accord. Il s'inspire des principes posés par le SOFA OTAN mais les adapte à un accord bilatéral en les simplifiant, notamment dans son volet indemnitaire.

Concernant le contexte dans lequel a été signé cet accord, je voudrais souligner quelques points. Tout d'abord, cet accord concerne un petit pays, qui compte 623 000 habitants, selon le dernier recensement effectué en 2023, et des forces armées adaptées à sa taille, de 2 100 hommes et femmes en 2025. Ce petit pays est un allié fiable qui accomplit sa part, à son échelle. Il s'agit d'un allié fiable car son positionnement euro-atlantique ne s'est jamais démenti. Le pays a déposé sa candidature pour adhérer à l'Union européenne en 2008 et a adhéré à l'OTAN en 2017. Or l'une et l'autre lui ont très concrètement coûté.

La proximité du Monténégro et du peuple monténégrin avec la Russie est ancienne et s'explique par des raisons historiques, culturelles, mais aussi économiques puisque les touristes russes sont les plus importants en nombre dans ce pays, dont un quart du produit intérieur brut (PIB) est lié au tourisme. Néanmoins, les autorités du Monténégro se sont alignées de manière constante sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Lorsqu'il s'est agi d'adopter des sanctions à l'encontre de la Russie, le Monténégro l'a fait immédiatement et ce dès l'annexion illégale de la Crimée en 2014. Entre février 2022 et février 2023, le pays a fourni à l'Ukraine plus de 10 millions d'euros de matériels, montant qu'il faut rapporter à son budget de la défense, qui s'élevait à 127 millions d'euros en 2024.

Tout en présentant plusieurs caractéristiques balkaniques, notamment en matière de diversité ethnique, religieuse ou linguistique, cet État des Balkans occidentaux a su conserver une stabilité qui a pu faire défaut à certains de ses voisins. J'ai souligné dans mon rapport combien l'identité monténégrine était spécifique et indiqué que les relations entre communautés y étaient plutôt harmonieuses. Au Monténégro, il n'y a pas un groupe majoritaire face à une ou plusieurs minorités ; pas non plus de groupes minoritaires travaillés par des allégeances contraires. Compte tenu de la situation des Balkans, cet élément est

suffisamment remarquable pour être noté.

Le Monténégro est également le pays des Balkans occidentaux qui a le moins souffert des effets directs ou indirects des guerres en ex-Yougoslavie et au Kosovo. Il entretient de bonnes relations avec la plupart de ses voisins.

Ce pays a connu une alternance politique, d'abord en 2020 puis en 2023, après des années de domination de la vie politique par un parti majoritaire. La coalition actuellement au pouvoir, qui est assez large, est à l'origine d'une demande de dynamisation de la coopération bilatérale avec la France.

Jusqu'à très récemment, la coopération se manifestait quasi exclusivement dans le domaine naval, avec des escales effectuées dans le port de Bar et des opérations archéologiques conduites dans l'Adriatique. En 2024, le gouvernement monténégrin a décidé de faire l'acquisition de deux patrouilleurs hauturiers OPV 60M auprès du chantier naval français Kership, coentreprise de Naval Group et Piriou. Cet achat, dont le coût s'élève à 120 millions d'euros, représente 94,5 % du budget de la défense monténégrine en 2024. Il s'agit donc d'une demande de coopération forte et d'un choix structurant pour les forces armées monténégrines.

Or cette demande s'inscrit pleinement dans le cadre de la stratégie française pour les Balkans occidentaux. Lancée en 2019 par le président de la République, elle comporte cinq piliers, parmi lesquels deux sont directement liés à l'accord de coopération : contribuer à la paix, à la sécurité et à la stabilité de la région ; développer la coopération et les relations économiques.

Le Monténégro est le dernier des États des Balkans occidentaux, à l'exception du Kosovo, à ne pas être lié à la France par un accord dans le domaine de la défense. Je vous invite à combler cette lacune.

**M. le président Bruno Fuchs.** Je vous remercie pour la présentation de cet accord, qui revêt pour la France une dimension diplomatique mais aussi économique, industrielle et opérationnelle. Il constitue également un élément important pour la stratégie générale de la France dans la région.

Nous en venons aux interventions des orateurs de groupes politiques qui souhaitent intervenir dans cette discussion.

**Mme Liliana Tanguy (EPR).** L'accord s'inscrit dans une relation bilatérale qui s'est nettement renforcée ces dernières années, notamment dans le domaine de la défense et de la sécurité. Lancées dès 2012, les négociations en vue de cet accord ont pris un nouvel élan récemment favorisé par l'évolution du contexte international et par la stabilisation de la vie politique du pays.

En tant que corapporteuse pour le dialogue post-suivi avec le Monténégro pour l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et en tant que vice-présidente du groupe d'amitié France-Monténégro, je souligne l'importance d'accompagner ce pays pour qu'il se conforme aux normes et aux principes européens, condition essentielle au succès de son intégration.

Le Monténégro est le pays candidat le plus avancé vers l'adhésion à l'Union européenne, comme en témoignent la clôture récente de nombreux chapitres de négociation

ainsi que son alignement avec l'Union européenne et l'OTAN. Dans un contexte régional complexe, marqué par des vulnérabilités et des tentatives de déstabilisation, la coopération européenne et bilatérale s'avère essentielle. Dans ce cadre, la France, en partenariat avec la Slovénie, a contribué à la création du Centre de développement des capacités cyber dans les Balkans occidentaux (C3BO), à Podgorica, afin de renforcer la sécurité et la résilience de la région.

Cette coopération se concrétise également sur le plan industriel, à travers la construction de deux patrouilleurs hauturiers sur le chantier Kership, basé à Concarneau dans le Finistère. Je me félicite que ce fleuron de la construction navale bretonne ait été retenu par le Monténégro ; cela témoigne de la relation solide et durable que nous entretenons avec ce pays en matière de défense.

Notre groupe votera en faveur de ce projet de loi.

**M. Pierre Pribetich (SOC).** Cet accord s'inscrit dans une logique de renforcement de la coopération de défense, notamment en matière de cybersécurité, de modernisation des forces armées et de lutte contre les menaces hybrides, ce que nous saluons.

Le Monténégro, membre de l'OTAN et candidat à l'Union européenne, partage nos valeurs euro-atlantiques et notre vision de la sécurité régionale. Ce pays s'est aligné sur les positions de l'Union européenne concernant l'invasion russe de l'Ukraine, a interdit la diffusion des médias russes Russia Today (RT) et Sputnik et a procédé à l'expulsion de quatre diplomates russes.

Nous insistons sur l'importance d'approfondir et de faire avancer plus rapidement nos partenariats dans les domaines civil, universitaire, culturel et économique avec ce pays qui fait de réels efforts pour se raccrocher au bloc européen.

Si cet accord envoie un signal positif quant à l'ancrage européen du Monténégro, il ne doit pas conduire à occulter les fragilités internes et externes du pays, ni les risques persistants d'ingérences étrangères, en particulier russes. Au cours de vos auditions, avez-vous obtenu des garanties concrètes concernant la stabilité interne du pays et le renforcement de ses capacités de protection face aux ingérences ? La recomposition actuelle du paysage politique monténégrin, notamment l'entrée des forces proserbes au sein du gouvernement, est-elle de nature à fragiliser la trajectoire pro-européenne du pays et sa capacité à maintenir le cap des réformes, indispensable à son adhésion à l'Union européenne ?

**M. Frédéric Petit (Dem).** Le groupe Les Démocrates soutiendra l'approbation de cet accord.

Je voudrais insister sur quelques points qui permettent de mesurer que les choses avancent. D'abord, il existe une école française au Monténégro, qui est une émanation de la société civile. Je voudrais également évoquer l'expérience de coopération économique franco-monténégrine qui a permis de réhabiliter d'anciennes zones industrielles et de développer un *business model*, depuis lors reproduit dans la région. J'évoquerai aussi le C3BO, que la France a mis en place pour l'ensemble de la région. Enfin, si j'avais entendu il y a dix ans ce qui a été évoqué ici en matière de parlementarisme et de bon fonctionnement des institutions, je n'y aurais peut-être pas cru.

Le Monténégro est le deuxième pays que j'ai vu sortir de la corruption, après la Pologne. Pour en sortir, il faut du temps et des héros anonymes. Mais ce qui s'est passé dans ce pays prouve que cela peut se passer partout et qu'il faut accompagner les efforts déployés, en s'appuyant notamment sur les petites et moyennes entreprises (PME) et les pouvoirs locaux.

**Mme Laetitia Saint-Paul (HOR).** Notre groupe votera en faveur de ce texte. Je voudrais saluer l'engagement constant du rapporteur au sujet des Balkans, ici ou auprès des assemblées interparlementaires concernées.

**M. Laurent Mazaury (LIOT).** Le texte que nous examinons illustre concrètement notre engagement pour une Europe plus sûre. Le groupe Libertés, indépendants, outre-mer et territoires salue cet accord, qui matérialise un partenariat stratégique avec un pays désormais pleinement ancré dans les structures euro-atlantiques.

Dans une région où les équilibres restent fragiles, où l'influence russe est plus que jamais perceptible et où les présences chinoise et turque progressent, la consolidation de l'ancrage euro-atlantique de Podgorica constitue non seulement un gage de sécurité pour les Balkans occidentaux mais également un vecteur de stabilité pour l'ensemble du flanc Sud-Est de notre continent.

Cette coopération se double d'une dynamique bilatérale exemplaire en matière d'équipements et de capacités militaires. L'achat de deux patrouilleurs hauturiers illustre parfaitement cette relation industrielle et stratégique. Ces navires renforceront significativement les capacités navales monténégrines, tout en assurant une interopérabilité accrue avec nos forces et celles de l'OTAN.

Cet accord permet aussi de structurer des coopérations durables en matière de formation, d'échange d'expertise, de planification conjointe et de participation à des opérations internationales.

Il s'inscrit dans la dynamique plus large de la stratégie française pour les Balkans occidentaux, qui vise à soutenir les transitions politiques et sécuritaires, à encourager les réformes et à rapprocher ces pays de l'Union européenne.

En soutenant cet accord, nous affirmons que la sécurité de l'Europe passe par des alliances solides, une coopération renforcée avec des partenaires partageant nos valeurs et le soutien de trajectoires d'intégration durable.

**M. Michel Guiniot (RN).** L'accord que nous examinons permet d'élever aux exigences françaises notre coopération en matière de défense avec le Monténégro.

Jusqu'à présent, la coopération franco-monténégrine s'exerçait dans le cadre d'un arrangement technique signé entre les seuls ministères de la défense des deux pays. Vous soulignez dans votre rapport que le Monténégro avait émis deux demandes visant à la conclusion d'un accord de coopération, en 2011 puis en 2013. Selon le rapport, cette lenteur pouvait être un indicateur du faible nombre d'activités partagées. L'étude d'impact indique que la coopération militaire repose essentiellement sur des escales navales effectuées par la France au Monténégro et sur la conduite d'opérations archéologiques. L'accord permettra-t-il d'envisager une coopération militaire effective ?

Cet accord s'inscrit dans un projet plus structurant de coopération économique, linguistique et diplomatique. Pourtant, la France s'oppose à l'élargissement de l'Union européenne depuis 2019 et cette position est soutenue par le Rassemblement national. Dans votre rapport, vous citez un rapport remis par l'une de mes collègues, qui indiquait que la France souhaite davantage s'engager dans la stabilisation des Balkans que dans leur intégration à l'Union européenne.

Si l'Europe a besoin d'être unie pour faire face aux conflits extérieurs, économiques ou militaires, il n'est nullement question de la communauté économique qu'est l'Union européenne. L'extension de la coopération entre la France et le Monténégro ne concernant que l'aspect militaire, dans le respect de la souveraineté nationale de chaque partie, notre groupe votera en faveur du texte.

**M. Bertrand Bouyx, rapporteur.** Une profonde unanimité se dégage autour de cet accord.

En ce qui concerne les éléments de stabilité, ils sont déjà à l'œuvre depuis plusieurs années. J'évoquerai l'alternance politique, qui démontre une forte consolidation de la démocratie mais aussi la diversité ethnique et le respect des différences, qui prouvent la stabilité au sein du pays. Enfin, il faut mentionner la volonté d'ancrage euro-atlantique, qui se traduit dans différents accords déjà souscrits et dans la volonté de rapprochement avec l'Union européenne et l'OTAN. Le Monténégro est pleinement mobilisé sur ces aspects.

Par ailleurs, ce pays a engagé une lutte efficace contre les trafics, notamment la contrebande de cigarettes.

Quant aux partis proserbes, ils soutiennent, pour l'heure, les orientations pro-européennes du gouvernement.

Une demande de rapprochement existe et l'accord vise à répondre à une volonté d'arrimage stratégique des Balkans à l'Occident. Il contribue aussi à une stabilisation, essentielle pour la France dans le contexte actuel, de ses accords de défense dans la région.

Monsieur Guinot, des exercices multilatéraux seront menés dans le cadre de l'OTAN mais l'accord n'empêche pas les exercices bilatéraux, en France, au Monténégro ou ailleurs, puisque le Monténégro participe à des exercices de formation pour les forces ukrainiennes.

Cet accord est signé dans le cadre d'une relation bilatérale de défense ; votre question concernant l'élargissement de l'Union européenne n'entre donc pas dans le cadre de l'examen de ce texte.

**M. Laurent Mazaury (LIOT).** Je relève qu'il sera plus facile à la France de livrer les deux patrouilleurs en mer Adriatique qu'aux États-Unis de livrer les navires promis à l'Azerbaïdjan en mer Caspienne.

**Mme Liliana Tanguy (EPR).** Pour rebondir sur ce qu'a dit monsieur Petit, la manière dont le Monténégro est sorti de la corruption, qui était une spécificité du pays, est remarquable. Je voudrais souligner aussi la façon dont le pays a retrouvé une stabilité politique, avec des partis pro-européens, qui défendent l'État de droit et souscrivent aux valeurs européennes.

Le Monténégro est un pays fiable, qui veut construire des relations solides avec l'Europe et la France. Il mérite qu'on l'accompagne dans cette perspective européenne. Par ailleurs, il s'agit d'un très beau pays, que je vous invite à visiter.

**M. Frédéric Petit (Dem).** Il s'agit aussi d'un pays sûr, que j'ai arpenté avec plaisir à vélo.

\*

**Article unique** (autorisation de l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Monténégro relatif à la coopération dans le domaine de la défense, signé à Paris le 3 avril 2024)

*La commission **adopte** l'article unique **non modifié**.*

*L'ensemble du projet de loi est ainsi **adopté**.*

\*\*\*

*La séance est levée à 12 h 15.*

---

### **Membres présents ou excusés**

*Présents.* - M. Pieyre-Alexandre Anglade, Mme Clémentine Autain, M. Michel Barnier, M. Sylvain Berrios, M. Hervé Berville, Mme Véronique Besse, M. Guillaume Bigot, Mme Élisabeth Borne, M. Bertrand Bouyx, M. Jérôme Buisson, M. Pierre-Yves Cadalen, M. Pierre Cordier, M. Alain David, Mme Sandra Delannoy, Mme Dieynaba Diop, M. Nicolas Dragon, Mme Christine Engrand, M. Olivier Faure, M. Guillaume Florquin, M. Bruno Fuchs, Mme Pascale Got, M. Michel Guiniot, M. Stéphane Hablot, M. Michel Herbillon, M. François Hollande, Mme Brigitte Klinkert, Mme Julie Laernoës, Mme Amélia Lakrafi, M. Arnaud Le Gall, M. Jean-Paul Lecoq, M. Vincent Ledoux, M. Laurent Mazaury, M. Frédéric Petit, M. Jean-François Portarrieu, M. Pierre Pribetich, M. Stéphane Rambaud, M. Franck Riester, M. Davy Rimane, Mme Laetitia Saint-Paul, Mme Liliana Tanguy, Mme Dominique Voynet, M. Lionel Vuibert

*Excusés.* - Mme Nadège Abomangoli, M. Sébastien Chenu, Mme Christelle D'Intorni, M. Marc Fesneau, M. Perceval Gaillard, Mme Clémence Guetté, Mme Marine Le Pen, M. Christophe Naegelen, Mme Nathalie Oziol, Mme Mathilde Panot, Mme Laurence Robert-Dehault, M. Jean-Louis Roumégas, Mme Michèle Tabarot, M. Laurent Wauquiez, M. Christopher Weissberg, Mme Estelle Youssouffa

*Assistait également à la réunion.* - Mme Marine Hamelet