



N° 2470

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 février 2026.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE 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*

(Procédure accélérée)

PAR M. DAVY RIMANE

Député

—

AVEC

EN ANNEXE
LE TEXTE DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 1614.

Sénat : 629, 752, 753 et T.A. 155 (2024-2025).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. CONFRONTÉS À DES DÉFIS COMMUNS EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE, LA FRANCE ET LE BRÉSIL ONT DÉVELOPPÉ LEUR COOPÉRATION JUDICIAIRE ET TRANSFRONTALIÈRE	7
A. DEUX PAYS CONFRONTÉS À L'INTENSIFICATION DE LA CRIMINALITÉ TRANSNATIONALE, NOTAMMENT À LA FRONTIÈRE GUYANAISE	7
1. La montée en puissance des réseaux criminels liés au narcotrafic et à l'orpaillage illégal, facilitée par le recours à la corruption	7
2. Des trafics favorisés par le contexte transfrontalier	8
a. Une frontière de 730 kilomètres propice à de nombreux trafics	8
b. Une coopération transfrontalière active, y compris dans le domaine judiciaire.....	9
B. DEPUIS 1996, UNE COOPÉRATION JUDICIAIRE ACTIVE MAIS PERFECTIBLE	10
1. Une coopération équilibrée et fluide.....	10
2. Des divergences d'organisation et de priorités qui entravent parfois l'efficacité de la convention	11
II. L'AVENANT À LA CONVENTION D'ENTRAIDE PÉNALE MODERNISE LES MODALITÉS DE COOPÉRATION JUDICIAIRE ENTRE LA FRANCE ET LE BRÉSIL, DANS UN CONTEXTE D'INTENSIFICATION DES RELATIONS DIPLOMATIQUES ENTRE LES DEUX PAYS	13
A. LA CONCLUSION DE L'AVENANT À LA CONVENTION D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE, TRADUCTION DU RÉCHAUFFEMENT DES RELATIONS FRANCO-BRÉSILIENNES	13
B. UN ÉLARGISSEMENT DU CHAMP DES INFRACTIONS COUVERTES PAR LA CONVENTION DE 1996 ET DES INFORMATIONS POUVANT ÊTRE ÉCHANGÉES.....	14
1. Une limitation stricte des demandes exclues du champ de la convention	14
2. Une ouverture des informations pouvant être échangées, permise par un haut niveau de protection des données personnelles dans les deux législations	15

C. UNE SIMPLIFICATION DES PROCÉDURES ET UNE MODERNISATION DES TECHNIQUES D'ENQUÊTES	16
1. La simplification des formalités administratives et l'encadrement du recours à la vidéoconférence	16
2. Des techniques d'enquête modernisées et adaptées au contexte transfrontalier	17
a. Perquisitions, saisies et confiscations	18
b. Livraisons surveillées et infiltrations	18
c. Observations transfrontalières et équipes communes d'enquête	20
EXAMEN EN COMMISSION	23
ANNEXE N° 1 : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.....	33
ANNEXE N° 2 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	35

INTRODUCTION

Suite à la réélection, en 2022⁽¹⁾, du chef de l’État brésilien Luiz Inácio Lula da Silva, la France et le Brésil entretiennent des relations diplomatiques intenses, après plusieurs années d’éloignement sous la présidence de Jair Bolsonaro (2019-2022). Depuis début 2023, les présidents des deux pays se sont rendus visite à cinq reprises, deux fois en France et trois fois au Brésil.

La France et le Brésil sont liés par un partenariat étroit et croissant dans les domaines économique, militaire et culturel. Les deux pays partagent des combats communs pour la préservation de l’environnement et la lutte contre la criminalité organisée. Cette amitié est le fruit de 200 ans de relations diplomatiques, célébrés en 2025, mais aussi des 730 kilomètres de frontières communes entre la Guyane française et l’État brésilien de l’Amapá. La coopération transfrontalière s’est structurée au cours des dernières années afin de renforcer les liens entre les deux territoires, notamment sur les questions de sécurité, dans la perspective de leur développement commun.

Cette proximité n’est pas sans difficulté : les réseaux de criminalité organisée utilisent la frontière guyanaise, mais aussi les flux aériens et maritimes qui relient la France et le Brésil, pour développer leurs activités illégales : trafic de drogue, d’armes et d’êtres humains, orpaillage illégal, crimes environnementaux *etc.* La France est devenue la porte d’entrée européenne des narcotraiquants brésiliens : 80 % des « mules » interpellées dans les aéroports parisiens atterrissent en provenance du Brésil⁽²⁾.

Dès 1996, le Brésil et la France ont conclu une convention d’entraide judiciaire en matière pénale⁽³⁾ permettant aux magistrats brésiliens de solliciter leurs homologues français et inversement, pour réaliser des actes d’enquête et obtenir des informations dans l’autre pays sur des affaires impliquant les deux pays. Cette convention est régulièrement utilisée (320 demandes depuis son entrée en vigueur le 1^{er} avril 2000) mais elle demeure contraignante d’un point de vue administratif et n’intègre pas les progrès permis par le numérique et les nouvelles techniques d’enquête.

(1) Le président Lula a été président de la République du Brésil de 2003 à 2011. Il a été réélu le 30 octobre 2022 et pris ses fonctions le 1^{er} janvier 2023.

(2) Réponses écrites du gouvernement.

(3) Ainsi qu’en matière civile et d’extradition.

L’avenant à cette convention, dont la ratification, approuvée par le Sénat le 23 juin 2025⁽¹⁾, est soumise à l’Assemblée nationale, s’inscrit à la fois dans la volonté de renforcer la coopération transfrontalière et de lutter contre la criminalité organisée et le narcotrafic tant en Guyane que sur l’ensemble du territoire français.

Conclu le 28 mars 2024 au terme de plus de dix ans de négociation, l’avenant poursuit quatre objectifs :

- étendre le champ des infractions pouvant faire l’objet d’une demande d’entraide (impossibilité de se prévaloir de l’absence d’infraction fiscale équivalente dans les deux pays pour refuser une demande) ;
- simplifier les formalités administratives (transmission électronique, suppression de l’exigence de traduction officielle pour les documents écrits, auditions par vidéoconférence) ;
- faciliter l’échange d’informations (transmission spontanée, accès au casier judiciaire, levée du secret bancaire) ;
- permettre l’usage de diverses techniques d’enquête de manière transnationale (livraisons surveillées, infiltrations, observations transfrontalières, perquisitions, saisies et confiscations).

L’avenant ouvre la voie à la formation de véritables équipes communes d’enquête, aboutissement d’une coopération judiciaire complète. En outre, cette coopération judiciaire s’effectue en conformité avec les nombreux traités internationaux dont les deux pays sont signataires, garantissant ainsi un niveau élevé de protection des droits fondamentaux.

(1) Le Brésil n’a pas encore entamé les démarches de ratification.

I. CONFRONTÉS À DES DÉFIS COMMUNS EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE, LA FRANCE ET LE BRÉSIL ONT DÉVELOPPÉ LEUR COOPÉRATION JUDICIAIRE ET TRANSFRONTALIÈRE

A. DEUX PAYS CONFRONTÉS À L'INTENSIFICATION DE LA CRIMINALITÉ TRANSNATIONALE, NOTAMMENT À LA FRONTIÈRE GUYANAISE

1. La montée en puissance des réseaux criminels liés au narcotrafic et à l'orpaillage illégal, facilitée par le recours à la corruption

S'il n'en est pas un pays producteur, le Brésil est l'un des principaux pays de transit et de consommation de cocaïne, qui est exportée massivement en Europe par l'intermédiaire des « factions », c'est-à-dire des groupes de narcotrafiants très structurés⁽¹⁾. Les plus grandes quantités de drogues sont exportées depuis le Brésil dans des conteneurs et les coffres de navires mais aussi par avion grâce à l'envoi de mules, dont certaines ingèrent leurs marchandises pour passer les contrôles douaniers.

En 2024⁽²⁾, 80 % des mules arrêtées dans les aéroports parisiens étaient d'origine brésilienne. La France a aussi été le principal pays de destination des saisies de stupéfiants dans les aéroports brésiliens. Sur 694 interceptions réalisées par la police brésilienne dans les aéroports brésiliens, 55 % avaient pour destination la France, suivie de très loin par le Portugal (12 %), l'Espagne (5 %), le Nigéria (3 %). Parmi elles, 235 étaient des « *mules ingérées* ».

Le transport maritime demeure cependant le principal vecteur d'approvisionnement en drogue de l'Europe. En 2024, environ 75 % des 53 tonnes de cocaïne saisies en France l'ont été dans des ports, dont 14 tonnes pour le seul port du Havre. En août de la même année, plus de 10 tonnes de cocaïne ont été saisies par la marine française sur un bateau brésilien.

Ces trafics sont permis par l'infiltration des factions brésiliennes dans les infrastructures portuaires et aéroportuaires. Depuis 2016, le nombre de dossiers d'entraide portant sur des faits de corruption a connu une augmentation sensible⁽³⁾.

La hausse du cours de l'or⁽⁴⁾ aggrave également la pratique de l'orpaillage illégal, qui est source de criminalité (règlements de compte, alimentation des autres trafics) mais aussi d'atteintes environnementales puisque les orpailleurs utilisent du mercure pour agglomérer l'or dans les rivières et détruisent certaines zones forestières. Depuis 2008, la gendarmerie et l'armée mènent l'opération *Harpie* pour lutter contre l'orpaillage illégal.

(1) Sur ce sujet : [Gabriel Feltran, Gérard Pescheux, Olivier Desternes. « Les factions criminelles brésiliennes en Guyane », Ministère de la justice, direction des services pénitentiaires d'Outre-Mer. 2025, pp.59.](#)

(2) Réponses écrites du gouvernement.

(3) [Étude d'impact du projet de loi](#), p. 3.

(4) Le 26 janvier 2026, le prix de l'once d'or a dépassé les 5 000 dollars contre environ 1 500 dollars en 2020.

2. Des trafics favorisés par le contexte transfrontalier



a. Une frontière de 730 kilomètres propice à de nombreux trafics

La France partage avec le Brésil, entre la communauté territoriale unique de Guyane et l'État fédéré d'Amapá, sa plus grande frontière terrestre : 730 kilomètres au cœur de la forêt amazonienne, dont 430 kilomètres le long du fleuve Oyapock (voir carte). Cette frontière est à la fois relativement étanche pour les habitants, puisqu'il faut traverser l'Oyapock ou la forêt pour la traverser, et assez poreuse pour les réseaux de criminalité, car sa surveillance est difficile à assurer.

Si la convention d'entraide judiciaire ne se limite pas à la lutte contre la criminalité transfrontalière, le narcotrafic, l'orpaillage illégal et les trafics d'êtres humains et d'armes sont particulièrement actifs à la frontière guyano-brésilienne. Les trafiquants n'hésitent pas à traverser le fleuve pour échapper aux agents des deux polices. De nombreux groupes criminels brésiliens sont désormais implantés en Guyane⁽¹⁾ : entre 150 et 200 de leurs membres se trouvent incarcérés au centre pénitentiaire de Remire-Montjoly⁽²⁾.

(1) [Gabriel Feltran, Gérard Pescheux, Olivier Desternes. « Les factions criminelles brésiliennes en Guyane », Ministère de la justice, direction des services pénitentiaires d'Outre-Mer. 2025, pp.59.](#)

(2) [Audition du procureur général près la cour d'appel de Cayenne.](#)

Depuis 2023, 62 enquêtes en lien avec les factions brésiliennes ont été ouvertes. À ce jour, les forces de l'ordre estiment que 400 criminels affiliés à ces groupes sont présents sur le territoire guyanais ⁽¹⁾.

Preuve de l'intensité des trafics à la frontière, en 2024, 528 armes et 3,5 tonnes de cocaïne ont été saisies par la gendarmerie, soit le double de 2023, et 49 homicides ont été commis, soit vingt fois la moyenne nationale. Plus de la moitié de ces crimes sont des règlements de compte liées à la criminalité organisée, un tiers pour le seul trafic d'or ⁽²⁾.

b. Une coopération transfrontalière active, y compris dans le domaine judiciaire

Formalisée par l'accord-cadre de coopération franco-brésilien du 28 mai 1996, la coopération transfrontalière entre la Guyane et le Brésil est une coopération de proximité avec l'État d'Amapá au Nord du Brésil. La commission mixte de coopération transfrontalière (CMT) franco-brésilienne, qui constitue l'instance privilégiée de dialogue politique bilatéral, devrait se réunir à nouveau en juin 2026 pour sa quinzième session.

La construction du pont sur l'Oyapock, inauguré en 2017, s'est accompagnée d'une coopération croissante dans les domaines de la santé, de l'éducation et du développement durable. Cette coopération permet d'encourager les échanges humains et commerciaux (éducation, transport) et de développer l'économie de la région amazonienne, dans le respect des populations locales et de l'environnement, mais aussi d'apporter des réponses à différents risques (immigration clandestine, sécurité, orpaillage illégal, pêche illicite, enjeux sanitaires).

La convention d'entraide judiciaire de 1996 a amélioré la coopération policière et judiciaire sur les enquêtes transfrontalières. En 2025, un accord *ad hoc* a permis la création d'une équipe commune d'enquête, au terme d'un long processus. L'avenant à la convention de 1996 permettra la généralisation de cette initiative (voir *infra*).

La négociation d'un accord en matière de sécurité publique devrait permettre d'étendre cette coopération à la prévention des infractions et à la surveillance de la frontière, qui ne sont pas couvertes par la convention de 1996.

La coopération transfrontalière en matière policière s'étend à d'autres pays. Ainsi, le 22 janvier 2026, Interpol a annoncé que des policiers et des procureurs du Brésil, de Guyane française, du Guyana et du Suriname ont mené la première opération transnationale de lutte contre l'exploitation aurifère illégale, permettant 198 arrestations et la saisie d'espèces, d'or, de mercure, d'armes à feu et de stupéfiants ⁽³⁾.

(1) [Chiffres de la gendarmerie, 16 janvier 2026](#).

(2) [Guyane la 1^{re}, « Le bilan de la sécurité en Guyane en 2024 », 7 février 2025](#).

(3) [Interpol, « 198 arrestations lors d'une opération transfrontalière contre l'exploitation aurifère illégale en Amérique du Sud », 22 janvier 2026](#).

Une coopération freinée par l'absence d'accord sur l'exemption de visas pour les frontaliers brésiliens

Les échanges le long de la frontière sont nombreux mais contraints, en particulier pour les Brésiliens. En effet, si les Français n'ont pas besoin de visas pour venir au Brésil, tout comme les Brésiliens se rendant directement dans l'Hexagone, une exception existe pour les Brésiliens entrant sur le territoire guyanais car la Guyane ne fait pas partie de l'espace Schengen. Les Brésiliens souhaitant traverser la frontière terrestre entre l'Amapá et la Guyane doivent obtenir un visa au Sud de l'État, puisque le consulat se trouve à Macapá, à seize heures de route aller-retour depuis le pont sur l'Oyapock lorsque la route est praticable.

Malgré l'engagement du président de la République française en juin 2025 et les demandes répétées des élus, les deux pays ne se sont toujours pas mis d'accord sur l'exemption de visa pour les frontaliers brésiliens.

La France souhaite conclure, en contrepartie, un accord permettant le transfèrement, sans leur consentement, des Brésiliens détenus en Guyane afin que l'ouverture de la frontière n'incite pas les criminels brésiliens à venir sur le territoire français. Le Brésil s'oppose à un tel accord, estimant que le consentement préalable des détenus à leur transfèrement est une exigence constitutionnelle. Pour le rapporteur, les deux sujets doivent être traités distinctement car les narcotrafiquants souhaitant échapper à la justice brésilienne ne s'embarrassent pas de visas pour traverser la frontière.

B. DEPUIS 1996, UNE COOPÉRATION JUDICIAIRE ACTIVE MAIS PERFECTIBLE

1. Une coopération équilibrée et fluide

Depuis le 28 mai 1996, la France et le Brésil sont liés par une convention d'entraide judiciaire en matière pénale qui est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2000. Deux autres textes, signés au même moment, encadrent la coopération judiciaire entre les deux pays : une convention d'entraide judiciaire en matière civile et une convention d'extradition. Il n'existe en revanche aucune convention bilatérale s'agissant du transfèrement des personnes détenues, ce dernier demeurant donc régi par les accords multilatéraux auxquels les deux pays sont mutuellement parties⁽¹⁾.

Au Brésil, où l'indépendance de l'autorité judiciaire est stricte et son organisation décentralisée, les infractions de droit commun peuvent relever du niveau fédéral ou du niveau étatique. Les infractions à caractère national ou international (narcotrafic, trafic d'êtres humains, notamment) relèvent de la police

(1) *La France et le Brésil sont parties à plusieurs conventions multilatérales spécialisées adoptées sous l'égide de l'Organisation des Nations unies, dont la convention unique des Nations unies sur les stupéfiants du 30 mars 1961, la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, du 10 décembre 1984, la convention contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes du 19 décembre 1988, la convention contre la criminalité transnationale organisée du 15 décembre 2000, et la convention contre la corruption du 31 octobre 2003.*

et des tribunaux fédéraux ; les infractions « locales » (meurtres, viols par exemple) relèvent de la police et des juridictions étatiques.

Les demandes d'entraide sont donc formellement échangées entre les ministères de la justice des deux pays mais leur exécution s'opère au sein des tribunaux compétents de chacun des États.

Les flux de demandes sont équilibrés avec environ 140 demandes d'entraide adressées par les autorités françaises aux autorités brésiliennes et 180 demandes d'entraide transmises par les autorités brésiliennes aux autorités françaises. Elles interviennent principalement dans le cadre de procédures relatives à des faits de criminalité organisée transfrontalière et de trafics de stupéfiants, dans toutes leurs dimensions, y compris le blanchiment ou la corruption.

Selon les services de l'État et la magistrate de liaison à Brasilia, auditionnés par le rapporteur, les échanges entre les autorités centrales (services dédiés à la coopération pénale internationale au sein des deux ministères de la justice) sont fluides et les canaux de transmission sont respectés.

2. Des divergences d'organisation et de priorités qui entravent parfois l'efficacité de la convention

Les différences d'organisation judiciaire limitent en revanche la fluidité du traitement des demandes d'entraide au niveau local lorsque les magistrats des deux pays ne se connaissent pas personnellement. Au sein même de la justice brésilienne, les informations ne circulent pas toujours efficacement entre les différentes juridictions étatiques qui bénéficient d'une forte autonomie. C'est la raison pour laquelle l'ambassade de France à Brasilia est dotée d'une magistrate de liaison qui facilite les échanges entre les magistrats des deux pays en identifiant les interlocuteurs pertinents sur les différentes affaires. Des demandes d'entraide françaises émanant de juges d'instruction, institution qui n'est pas connue du droit brésilien, ont également dû faire l'objet d'échanges importants entre autorités centrales afin de permettre leur exécution.

Si les demandes adressées depuis Paris aux États du Sud du Brésil sont généralement exécutées, l'entraide s'avère plus compliquée avec les États brésiliens frontaliers de la Guyane, plus isolés. L'exécution des demandes en lien avec des faits pouvant être considérés comme des troubles frontaliers sans gravité et éloignés des préoccupations majeures du Brésil, est plus difficile à obtenir : sur les quatorze demandes d'entraide adressées au Brésil par Cayenne depuis 2021, cinq ont été exécutées dont quatre partiellement ⁽¹⁾.

(1) Réponses écrites du gouvernement.

En outre, les procédures sont ralenties par certaines contraintes administratives et logistiques, auxquelles l'avenant apporte des solutions : l'exigence de produire une traduction officielle de tous les documents, l'apposition du sceau de l'autorité réalisant la demande, la transmission par écrit des demandes ou encore l'impossibilité de recourir à la vidéoconférence pour des témoins ou des experts. Selon le procureur général près la cour d'appel de Cayenne, ces démarches, qui aboutissent rarement, découragent les magistrats, qui y recourent de moins en moins. Les simplifications prévues par l'avenant ont vocation à remédier à cette situation.

Selon l'ambassadeur du Brésil en France, il existe également des difficultés du côté brésilien pour obtenir des informations ou des explications sur certaines décisions prises par les autorités françaises. Le rapporteur regrette l'absence de mécanisme de suivi dans la convention, qui permettrait aux deux pays de faire régulièrement le point sur les demandes en cours.

II. L'AVENANT À LA CONVENTION D'ENTRAIDE PÉNALE MODERNISE LES MODALITÉS DE COOPÉRATION JUDICIAIRE ENTRE LA FRANCE ET LE BRÉSIL, DANS UN CONTEXTE D'INTENSIFICATION DES RELATIONS DIPLOMATIQUES ENTRE LES DEUX PAYS

A. LA CONCLUSION DE L'AVENANT À LA CONVENTION D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE, TRADUCTION DU RÉCHAUFFEMENT DES RELATIONS FRANCO-BRÉSILIENNES

La coopération judiciaire entre la France et le Brésil bénéficie du rapprochement permis par le retour du président Lula au pouvoir. Depuis lors, le président Lula s'est rendu deux fois en France, tandis que le président de la République française s'est déplacé à trois reprises au Brésil.

La coopération entre les deux pays, qui a fêté son bicentenaire en 2025, porte sur l'ensemble des domaines : économique⁽¹⁾, militaire⁽²⁾, culturel, environnemental, *etc.* L'avenant à la convention d'entraide pénale s'inscrit pleinement dans le nouveau plan d'action du partenariat stratégique entre la France et le Brésil, qui a déjà permis la conclusion de trente-cinq nouveaux accords et traités bilatéraux.

Entamée en 2013 à l'initiative du Brésil, la négociation de la révision de la convention a pris du temps, notamment en raison de l'hésitation des parties entre la conclusion d'une nouvelle convention et celle d'un avenant à la convention de 1996. Des difficultés de traduction et l'ajout tardif de dispositions relatives à la protection des données personnelles ont également retardé sa conclusion.

Concernant ces négociations, le rapporteur regrette que les juridictions guyanaises n'aient pas été davantage associées aux discussions. Même si cela n'est pas l'usage habituellement, une telle démarche aurait pu permettre de mieux prendre en compte les spécificités de la coopération judiciaire transfrontalière, qui rencontre plus d'obstacles que celle entre Paris et Brasilia (*voir supra*).

À l'occasion de la visite d'État du président de la République française au Brésil en mars 2024, l'avenant à la convention d'entraide judiciaire en matière pénale a été signé par les ministres des affaires étrangères des deux pays, le 28 mars 2024 à Brasilia. L'avenant n'a pas encore été ratifié par le Parlement brésilien mais l'ambassade du Brésil à Paris, auditionnée par le rapporteur, a indiqué que le processus devrait être engagé rapidement.

(1) *La France est le deuxième investisseur dans le pays après la Chine.*

(2) *Fourniture d'hélicoptères et de sous-marins.*

B. UN ÉLARGISSEMENT DU CHAMP DES INFRACTIONS COUVERTES PAR LA CONVENTION DE 1996 ET DES INFORMATIONS POUVANT ÊTRE ÉCHANGÉES

1. Une limitation stricte des demandes exclues du champ de la convention

La convention de 1996 couvre toute procédure visant des infractions dont la répression est de la compétence des autorités de l’État requérant et pour lequel les autorités de l’État requis peuvent apporter des informations utiles dans le cadre des procédures d’enquêtes et de jugement. Son **article 1^{er}** prévoit que « *les deux États s’engagent à s'accorder mutuellement, selon les dispositions de la présente Convention, la coopération judiciaire la plus large possible dans toute procédure visant des infractions dont la répression est, au moment où l'entraide est demandée, de la compétence des autorités judiciaires de l'État requérant* ».

Le texte ne couvre pas les demandes d’extradition, couvertes par la convention d’extradition du 28 mai 1996, ni le transfèrement des personnes détenues et les demandes d’arrestation, régis par plusieurs conventions internationales auxquelles les deux pays sont parties, ni la coopération en matière de sécurité publique ⁽¹⁾ qui fait actuellement l’objet de négociations.

L’article 2 de la convention de 1996 liste les demandes d’entraide qui demeurent exclues de son champ :

- celles concernant des infractions qui ne sont pas punissables dans les deux pays, à l’exception des infractions fiscales précédemment mentionnées ;
- celles concernant des infractions considérées comme politiques ou des infractions militaires ;
- celles portant atteinte à la souveraineté ou à la sécurité de l’État requis ;
- celles donnant des raisons sérieuses de croire que la demande est fondée sur une discrimination ou que la personne concernée risque d’être victime de discrimination.

L’avenant de 2024 modifie les **articles 2 et 3** de la convention afin d’élargir le champ des infractions pouvant faire l’objet d’une demande d’entraide à deux titres :

- en premier lieu, le caractère fiscal de l’infraction à l’origine de la demande ne peut justifier une opposition de la partie requise, y compris lorsque les deux États n’imposent pas le même type de taxes ou d’impôts ;
- en second lieu, l’exigence d’une infraction punissable permettant la perquisition ou la saisie dans l’État requis pour donner suite à une demande de perquisition ou de saisie de l’État requérant est supprimée.

(1) *Coopération en matière de police administrative : prévention des troubles à l'ordre public, patrouilles... En effet, le traité d'entraide judiciaire en matière pénale ne peut être activé qu'à partir d'une demande formulée sur la base d'une procédure judiciaire en cours dans l'un des deux pays.*

2. Une ouverture des informations pouvant être échangées, permise par un haut niveau de protection des données personnelles dans les deux législations

Dans sa rédaction issue de l’avenant, l’article 1^{er} de la convention prévoit toujours que chacun des États peut demander à l’autre des informations sur sa législation et sa jurisprudence. De même, l’article 3 donne la possibilité à l’État requérant de se faire transmettre les pièces à conviction, les dossiers ou les documents concernant une affaire ayant fait l’objet d’une demande d’entraide judiciaire.

L’avenant modifie les articles 2 de la convention afin d’élargir le champ de l’entraide judiciaire : il devient impossible pour la partie requise de se prévaloir du secret bancaire pour rejeter une demande d’entraide⁽¹⁾. Il crée également un nouvel article 20 qui encadre l’échange des informations bancaires. Cette mesure est particulièrement utile s’agissant de la lutte contre le narcotrafic afin de suivre les flux financiers entre les deux pays.

L’article 12 de la convention est complété afin de faciliter l’accès des autorités des deux États de demander les informations relatives aux condamnations définitives pour les besoins d’une affaire pénale. Ainsi, dans les conditions où les autorités françaises peuvent également y avoir accès, les autorités brésiliennes pourront être destinataires du casier judiciaire des personnes impliquées dans des procédures faisant l’objet d’une demande d’entraide.

L’avenant permet également l’échange spontané d’informations. Le nouvel article 19-1 prévoit que l’un des deux États peut transmettre sans demande préalable, des informations concernant des infractions pénales dont le traitement ou la sanction est susceptible de relever de la compétence de l’autorité destinataire au moment où l’information est fournie. Cette disposition permet d’élargir le champ des informations transmises au-delà des seules demandes d’entraide sur des affaires identifiées dans le pays demandeur. Cette disposition pourrait être rendue particulièrement opérationnelle dans le cadre des équipes communes d’enquête prévues par l’article 26 de la convention (voir *infra*).

Cette extension des échanges d’informations est également permise par la qualité de la protection des données personnelles dans les deux pays. Le respect des exigences du règlement européen général sur la protection des données (RGPD) dans le cadre des engagements internationaux de la France fait l’objet d’un contrôle accru du Conseil d’État. En l’espèce, le niveau de protection offert par la loi brésilienne de protection des données personnelles (*Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais*), inspirée du RGPD, est considéré comme au moins aussi élevé.

(1) Sur ces aspects, l’avenant s’inscrit dans la lignée du protocole additionnel du 16 octobre 2001 à la convention d’entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l’Union européenne et du protocole additionnel du 17 mars 1978 à la convention européenne d’entraide judiciaire en matière pénale.

L’avenant garantit donc, dans un nouvel **article 29**, le consentement et la proportionnalité de la collecte d’information, le droit de consultation et de rectification des données ainsi que la limitation et l’encadrement de leur usage.

Ainsi, les demandes d’entraide conservent un caractère confidentiel et l’État qui fournit des informations ou des éléments de preuve peut encadrer leur divulgation. En tout état de cause l’une des parties ne peut utiliser une information ou un élément de preuve fourni ou obtenu dans le cadre d’une demande d’entraide pour une autre affaire sans l’accord de l’autre partie.

Certaines informations demeurent exclues du champ de l’entraide. C’est le cas de l’identité des ressortissants de l’un des deux pays incarcérés dans l’autre pays après une condamnation définitive. Celle-ci ne peut être transmise sans le consentement du détenu concerné, ce qui entrave les procédures d’extradition.

C. UNE SIMPLIFICATION DES PROCÉDURES ET UNE MODERNISATION DES TECHNIQUES D’ENQUÊTES

1. La simplification des formalités administratives et l’encadrement du recours à la vidéoconférence

L’application de la convention de 1996 s’est trouvé limitée par certaines pesanteurs administratives liées à la formalité des demandes d’entraide et à des difficultés logistiques résultant des contraintes géographiques.

L’avenant conclu en 2024 permet une simplification des procédures de transmission des demandes d’entraide. En premier lieu, **l’article 13** de la convention prévoit désormais que la demande d’entraide doit être adressée « *par écrit ou par tout moyen permettant d’en obtenir une trace écrite dans des conditions permettant à l’État requis d’en vérifier l’authenticité* ». Cette formulation permettrait la transmission des demandes par voie électronique.

En parallèle, l’avenant supprime la première phrase de **l’article 16** de la convention qui prévoyait que « *les demandes d’entraide judiciaire et les pièces les accompagnant doivent être revêtues de la signature et du sceau d’une autorité compétente ou authentifiées par cette autorité* ». Les services de l’État ont indiqué au rapporteur que cette mesure vise à « *augmenter la rapidité de la transmission des demandes, sans rien sacrifier aux exigences d’authentification puisque l’émetteur doit toujours pouvoir être identifié* »⁽¹⁾.

L’avenant supprime également, à **l’article 15**, l’obligation que les demandes et les pièces qui les accompagnent fassent l’objet d’une traduction dans la langue de l’État requis par un traducteur assermenté. Ces documents doivent néanmoins toujours être transmis dans les langues des deux pays.

(1) Réponses écrites du gouvernement.

L’avenant ne modifie pas les conditions d’accès à un interprète tout au long de la procédure, puisque c’est le droit du pays sur le territoire duquel est réalisé l’acte d’enquête qui s’applique⁽¹⁾. Le droit à un interprète est explicitement mentionné s’agissant des auditions réalisées par vidéoconférence dans le cadre d’une demande d’entraide.

Enfin, l’avenant simplifie le recours à la vidéoconférence, qui n’était pas prévu par la convention de 1996. Un nouvel **article 21** encadre la possibilité de réaliser des auditions de personnes se trouvant sur le territoire de l’un des pays dans le cadre d’une enquête réalisée par l’autre pays : « *si une personne qui se trouve sur le territoire de l’un des deux États doit être entendue comme témoin ou expert par les autorités compétentes de l’autre État, ce dernier peut demander, s’il est inopportun ou impossible pour la personne à entendre de comparaître en personne sur son territoire, que l’audition ait lieu par vidéoconférence* ».

Le recours à la vidéoconférence est reconnu comme un droit des personnes auditionnées. À ce titre, il est précisé à la fin du même article que ces dispositions ne peuvent s’appliquer à une personne poursuivie pénalement que « *si [elle] y consent* ».

L’audition s’effectue sous la direction de l’autorité compétente de l’État requérant. Une autorité de l’État requis s’assure du respect des droits de la personne auditionnée conformément à sa législation nationale, y compris pour sanctionner de fausses dépositions ou le refus de témoigner lorsqu’elle est dans l’obligation de le faire. L’État requis vérifie l’identité des personnes et fournit un procès-verbal relatif au déroulé de l’audition. Les deux pays s’accordent sur les éventuelles mesures de protection des personnes entendues, qui peuvent être nécessaires dans certaines des affaires de criminalité organisée couvertes par la convention d’entraide.

2. Des techniques d’enquête modernisées et adaptées au contexte transfrontalier

L’article 3 de la convention de 1996 indique que chaque partie a la possibilité de demander à l’autre partie de réaliser des actes d’enquête ou d’instruction.

L’avenant modernise la convention en élargissant les techniques d’enquête permises dans le cadre des demandes d’entraide en créant un chapitre VII intitulé « *mesures spéciales d’entraide* » et comportant neufs nouveaux articles (articles 20 à 28 de la convention).

(1) En France, le droit à un interprète est garanti par l’article préliminaire du code de procédure pénale, prévoit : « Si la personne suspectée ou poursuivie ne comprend pas la langue française, elle a droit, dans une langue qu’elle comprend et jusqu’au terme de la procédure, à l’assistance d’un interprète, y compris pour les entretiens avec son avocat ayant un lien direct avec tout interrogatoire ou toute audience, et, sauf renonciation expresse et éclairée de sa part, à la traduction des pièces essentielles à l’exercice de sa défense et à la garantie du caractère équitable du procès qui doivent, à ce titre, lui être remises ou notifiées en application du présent code. ».

Ces dispositions pourront s'appliquer en priorité aux enquêtes transfrontalières (observations, livraisons surveillées, équipes communes d'enquête) mais aussi à des affaires concernant l'Hexagone, s'agissant notamment des infiltrations dans les ports et les aéroports ou encore des saisies et confiscations.

a. Perquisitions, saisies et confiscations

L'article 3 de l'avenant supprime l'exigence d'une infraction punissable permettant la perquisition ou la saisie dans l'État requis pour donner suite à une demande de perquisition ou de saisie de l'État requérant, qui figurait à **l'article 3** de la convention. Il crée un **article 22** qui précise que les demandes de perquisition, saisie et confiscation sont exécutées selon les règles de l'État requis.

Le nouvel **article 23** de la convention précise les modalités de saisie et de confiscation des produits d'une infraction visée par une demande d'entraide.

Si les produits ou les instruments d'une infraction sont trouvés à la demande de l'État requérant, l'État requis peut les saisir. Il doit alors envisager à titre prioritaire de les restituer à l'État requérant en vue de l'indemnisation des victimes ou de la restitution au propriétaire.

L'État requérant peut également demander à l'État requis d'exécuter une décision définitive de confiscation prononcée par l'État requérant. La convention règle la question du partage de ces biens ou du produit de leur vente.

L'État requis peut en déduire les dépenses raisonnables encourues pour réaliser l'enquête, voire en conserver l'entièreté lorsque les montants sont faibles. Sinon, les deux États doivent se mettre d'accord sur la répartition des montants recouvrés. À défaut d'accord, ils sont partagés à part égale entre les deux États.

b. Livraisons surveillées et infiltrations

Le nouvel **article 24** de la convention prévoit l'engagement des deux États à autoriser des livraisons surveillées sur leur sol. Ces livraisons surveillées consistent à laisser circuler, en se substituant aux services postaux ou de frets, les produits d'une infraction en vue d'en identifier la provenance et les destinataires.

La décision finale est prise par l'État requis et les livraisons s'effectuent conformément au droit de cet État et sous sa direction et son contrôle. Ces dispositions s'inspirent de plusieurs conventions internationales encadrant l'usage des livraisons surveillées⁽¹⁾.

(1) Article 73 de la convention d'application de l'accord de Schengen du 19 juin 1990 et article 18 du deuxième protocole additionnel à la convention européenne d'entraide judiciaire.

En France, le cadre juridique des livraisons surveillées est fixé par l'article 706-80-2 du code de procédure pénale, qui dispose : « *dans le cadre d'une opération de surveillance de l'acheminement ou du transport des objets, biens ou produits tirés de la commission de l'une des infractions entrant dans le champ d'application des articles 706-73, 706-73-1 ou 706-74 [criminalité et délinquance organisée et crimes] ou servant à les commettre, et lorsque les nécessités de l'enquête ou de l'instruction l'exigent, les officiers de police judiciaire et, sous leur autorité, les agents de police judiciaire en charge des investigations peuvent, avec l'autorisation du procureur de la République ou du juge d'instruction saisi des faits, qui en avise préalablement le parquet, livrer ou délivrer à la place des prestataires de services postaux et des opérateurs de fret ces objets, biens ou produits, sans être pénalement responsables. À peine de nullité, l'autorisation du procureur de la République ou du juge d'instruction est écrite et motivée. Cette autorisation est versée au dossier de la procédure et les actes autorisés ne peuvent constituer une incitation à commettre une infraction.* ».

L'article 694-6 du même code précise que l'intervention du procureur en charge de l'enquête est nécessaire pour autoriser la poursuite de la surveillance dans un État étranger, dans le respect des conditions prévues par les conventions internationales.

Les livraisons surveillées sont souvent complétées par des dispositifs d'infiltration permettant à un officier ou un agent de police judiciaire de « *surveiller des personnes suspectées de commettre un crime ou un délit en se faisant passer, auprès de ces personnes, comme un de leurs coauteurs, complices ou receleurs ou comme une victime, un tiers mandaté par cette dernière ou toute personne intéressée à la commission de l'infraction* »⁽¹⁾.

Ces infiltrations ne constituent pas une incitation à commettre une infraction – ce qui entraînerait la nullité des preuves obtenues – dès lors que les actes commis par l'agent infiltré « *contribuent à la poursuite d'une infraction déjà préparée ou débutée* »⁽²⁾.

Le nouvel **article 27** de la convention prévoit que les deux pays « *peuvent convenir de s'entraider pour la réalisation d'enquêtes pénales menées par des agents infiltrés intervenant en secret ou sous une identité fictive, afin d'obtenir des preuves et d'identifier les auteurs d'infractions relevant de la criminalité organisée* ». Comme pour les livraisons surveillées, la décision d'autoriser ces infiltrations revient à l'État requis. Le droit applicable est celui sur le sol duquel l'infiltration se déroule puisqu'elle peut être amenée à se dérouler dans les deux pays en même temps ou successivement.

(1) Article 706-81 du code de procédure pénale.

(2) *Ibidem*.

Pour la France, l'article 694-7 du code de procédure pénale précise les conditions dans lesquelles « *des agents de police étrangers peuvent poursuivre sur le territoire de la République, sous la direction d'officiers de police judiciaire français, des opérations d'infiltration* ». Ces opérations doivent se faire avec « *l'accord préalable du ministre de la justice saisi d'une demande d'entraide judiciaire à cette fin* » et doivent « *ensuite être autorisée[s] par le procureur de la République près le tribunal judiciaire de Paris ou le juge d'instruction du même ressort* ».

c. Observations transfrontalières et équipes communes d'enquête

Le nouvel **article 25** de la convention encadre le cas spécifique des observations transfrontalières qui permettent à des agents d'un pays de poursuivre l'observation d'une personne présumée avoir participé à un fait puni d'au moins deux ans de privation de liberté.

Dans ce cas, la demande d'entraide est adressée entre services de police judiciaire. À la différence des livraisons surveillées et des infiltrations, ses observations ne s'effectuent pas sous le contrôle du pays sur le sol duquel l'observation a lieu. Les prérogatives des agents étrangers sont donc limitées : ils peuvent conserver leurs armes mais ne peuvent les utiliser qu'en cas de légitime défense ; ils ne peuvent pas entrer dans des lieux interdits au public ni arrêter la personne concernée.

Les faits peuvent avoir préalablement fait l'objet d'une demande d'entraide mais ce n'est pas un prérequis. En cas de franchissement « *pour des raisons particulièrement urgentes* », la demande peut être réalisée *a posteriori*. Cette régularisation doit être immédiatement communiquée aux autorités du pays concerné et doit être accompagnée d'un rapport sur l'opération réalisée. La convention liste limitativement les infractions d'une particulière gravité pouvant justifier la poursuite de l'observation de l'autre côté de la frontière sans autorisation préalable.

Comme l'a fait remarquer le procureur général près la cour d'appel de Cayenne, l'orpaillage illégal, pourtant sanctionné de cinq ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende⁽¹⁾, ne figure pas parmi ces infractions alors qu'il s'agit de l'une des principales infractions commises dans la zone frontalière. Le rapporteur regrette que la convention s'en tienne à la reprise des dispositions figurant habituellement dans ce type de conventions sans s'adapter au contexte particulier de la criminalité en Guyane.

En outre, l'avenant prévoit, dans un nouvel **article 26**, la mise en place d'équipes d'enquête communes. Ce mécanisme a été introduit récemment dans les conventions d'entraide bilatérale en matière judiciaire et s'avère particulièrement opportun dans les zones transfrontalières. La France a déjà mis en place des équipes communes d'enquête avec les États-Unis, la Bosnie-Herzégovine, la Suisse, la Colombie et le Canada, par exemple.

(1) Article L. 512-1 du code minier.

L’article 695-10 du code de procédure pénale prévoit que des équipes communes d’enquête peuvent être mises en œuvre avec des États qui ne sont pas membres de l’Union européenne, à la condition que ces derniers soient parties à toute convention comportant des dispositions similaires à celles de la convention relative à l’entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l’Union européenne du 29 mai 2000, ce qui est le cas du Brésil. Sur la base de cet article, une telle équipe commune d’enquête avait été créée en 2025 avec le Brésil, au terme d’un processus juridique complexe.

L’avenant permet de répliquer plus facilement cette expérience fructueuse : les équipes communes pourront être créées par un accord commun entre les autorités des deux pays qui fixera leur composition, leur durée, leurs objectifs, les infractions concernées et les actes d’enquête envisagées. Les membres de l’équipe provenant de l’autre État sont placés sous l’autorité d’un représentant de l’État sur le territoire duquel l’équipe intervient.

Ces équipes pourraient s’avérer particulièrement utiles pour les enquêtes transnationales sur lesquels travaillent les deux pays simultanément et nécessitant la mobilisation de moyens importants. Ce dispositif fluidifierait aussi l’échange d’informations puisque chacun des membres de ces équipes est habilité à mobiliser les informations auxquelles il a accès dans son pays. Les informations collectées pourront non seulement servir aux fins pour lesquelles l’équipe a été créée mais aussi pour détecter ou prévenir d’autres infractions, sous réserve que l’État où elles ont été obtenues donne son accord⁽¹⁾.

Cette coopération en matière de police judiciaire pourrait être prochainement complétée par un accord dans le domaine de la sécurité et de la police administrative. Ce dernier, en cours de négociation, pourrait notamment permettre la mise en place de patrouille commune en vue de prévenir les infractions et d’intervenir sur des flagrants délits.

Enfin, le chapitre VII est complété par un **article 28** qui précise que, pour les opérations visées aux articles 24 à 27, « *les membres étrangers agissant sur le territoire de l’État où sont effectués les actes sont assimilés aux agents de celui-ci en ce qui concerne les règles de responsabilité civile et pénale conformément à la législation de l’État où ils opèrent* ». L’État d’origine des agents est responsable pour les dommages qu’ils causent dans l’autre État et rembourse la réparation de ce dommage à l’État sur le territoire duquel le dommage a été causé.

(1) *Conformément aux règles applicables à l’échange d’informations (voir II.B.2.)*

EXAMEN EN COMMISSION

Le mercredi 11 février 2026, à 11 heures, la commission examine le projet de loi 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.

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^{er}, 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 offrirait 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 avenir 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 avenir 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 brésiliennes : 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**.*

ANNEXE N° 1 :
TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article unique

Est autorisée 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, et dont le texte est annexé à la présente loi.

ANNEXE N° 2 :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES
PAR LE RAPPORTEUR

Ministère de l'Europe et des affaires étrangères :

- M. Bertrand Lacour, adjoint au sous-directeur Amérique du Sud ;
- Mme Stéphanie Tacheau, chargée de mission auprès du service des conventions, des affaires civiles et de l'entraide judiciaire de la direction des Français de l'étranger et de l'administration consulaire ;
- M. François Mattret, rédacteur à la mission des accords et des traités.

Ministère de la justice :

- Mme Aurore Cléquin, adjointe à la cheffe du bureau de la négociation pénale européenne et internationale.

Cour d'appel de Cayenne :

- M. Joël Sollier, procureur général.

Ambassade du Brésil en France :

- M. Ricardo Neiva-Tavares, ambassadeur du Brésil en France ;
- M. Ricardo Silva Nogueira, deuxième secrétaire, chef du service politique bilatéral.

Ambassade de France au Brésil :

- Mme Meggie Choutia, magistrat de liaison.