

**Projet de loi
autorisant l'approbation de la convention de coopération judiciaire internationale entre le
Gouvernement de la République française et l'Organisation des Nations unies représentée
par le Mécanisme d'enquête indépendant pour le Myanmar**

NOR : EAEJ2433667L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I. Situation de référence

Depuis mars 2011, le peuple birman a été victime de violations des droits de l'Homme et du droit international humanitaire à grande échelle. Nombre de ces violations peuvent constituer des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre¹.

En réaction à ces événements, le Conseil des droits de l'Homme (CDH) de l'Organisation des Nations unies (ONU), a créé un mécanisme d'enquête indépendant pour le Myanmar par la résolution 39/2 du Conseil des droits de l'Homme du 27 septembre 2018² à l'issue d'un vote par 35 voix pour³, 3 voix contre⁴ et 7 absentions⁵.

Le Conseil des droits de l'Homme a été créé en 2006. C'est un organe intergouvernemental du système des Nations unies chargé de renforcer la promotion et la protection des droits de l'Homme dans le monde et de traiter les situations de violation des droits de l'Homme et de formuler des recommandations à leur sujet. Il est en mesure d'examiner toutes les questions et situations en lien avec les droits de l'Homme qui nécessitent son attention. Il est composé de 47 États, élus par la majorité des 193 États membres de l'Assemblée générale des Nations unies. Le Conseil des droits de l'Homme siège à l'Office des Nations unies à Genève.

¹ Rapport de la mission internationale indépendante d'établissement des faits sur le Myanmar

² Résolution 39/2 du Conseil des droits de l'Homme du 27 septembre 2018.

³ Afghanistan, Allemagne, Arabie saoudite, Australie, Belgique, Brésil, Chili, Côte d'Ivoire, Croatie, Égypte, Émirats arabes unis, Équateur, Espagne, Géorgie, Hongrie, Iraq, Islande, Kirghizistan, Mexique, Nigéria, Pakistan, Panama, Pérou, Qatar, République de Corée, République démocratique du Congo, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Rwanda, Sénégal, Slovaquie, Slovénie, Suisse, Togo, Tunisie, Ukraine.

⁴ Burundi, Chine, Philippines.

⁵ Afrique du Sud, Angola, Éthiopie, Japon, Kenya, Mongolie, Népal.

Deux Mécanismes aux mandats similaires ont été créés pour les crimes commis par Daesh en Irak en 2017 par la résolution 2379 du Conseil de sécurité des Nations unies⁶ et pour la situation en Syrie en 2016 par la résolution 71/248 de l'Assemblée générale des Nations unies⁷.

Le Mécanisme d'enquête indépendant pour le Myanmar (ci-après « le Mécanisme ») a pour mandat de faciliter les enquêtes sur les violations les plus graves du droit international commises en Birmanie et d'aider à juger ceux qui en sont responsables, tel que défini dans la résolution 39/2 susmentionnée.

Le mandat du Mécanisme est donc double. D'une part, il s'agit de recueillir, de regrouper, de préserver et d'analyser les éléments de preuve attestant la commission de crimes internationaux les plus graves et de violations du droit international humanitaire en Birmanie depuis 2011. D'autre part, il s'agit de constituer des dossiers en vue de faciliter et de diligenter des procédures pénales équitables, indépendantes et conformes aux normes du droit international devant des cours ou tribunaux nationaux, régionaux ou internationaux qui ont ou pourront avoir compétence pour connaître de ces crimes. Le Mécanisme n'a donc pas vocation à juger les auteurs de ces violations mais à aider les juridictions compétentes à y parvenir. Conformément à ses principes fondateurs d'impartialité et d'indépendance, le Mécanisme enquête sur les violations dont la commission est étayée par des preuves, quelle que soit l'affiliation de leurs auteurs.

Le Mécanisme est aujourd'hui dirigé par Nicholas KOUMJIAN et est basé à Genève.

La nécessité de réagir aux atrocités commises contre la population rohingya de Birmanie a été le principal moteur de la décision du Conseil des droits de l'Homme de créer le Mécanisme. En conséquence, le Mécanisme a accordé un rang de priorité aux enquêtes et à la facilitation des procédures judiciaires en cours se rapportant à ces crimes. Dans le cadre de cet axe d'enquête, le Mécanisme a pris l'engagement d'enquêter sur les crimes sexuels, les crimes fondés sur le genre et les crimes perpétrés contre les enfants.

Par ailleurs, depuis le coup d'Etat militaire en Birmanie du 1er février 2021, les événements présentant les caractéristiques de crimes internationaux graves se sont multipliés et ont justifié l'ouverture d'un axe d'enquête spécifique par le Mécanisme. La poursuite des exactions du régime issu du coup d'Etat contre sa population depuis plus de trois ans et l'imbrication de différentes motivations des violences – répression de la résistance au coup d'Etat, tensions interethniques – ne laissent pas espérer une cessation des agissements susceptibles de constituer des crimes internationaux graves.

Le Mécanisme n'ayant pas accès au territoire birman, la mise en œuvre de son mandat dépend de la coopération des juridictions nationales enquêtant sur cette zone en raison de leur compétence universelle et des organisations non gouvernementales, notamment celles présentes sur le terrain.

⁶ Résolution 2379 du Conseil de sécurité du 21 septembre 2017, créant l'Équipe d'enquête des Nations unies chargée de promouvoir la responsabilité pour les crimes commis par Daesh (UNITAD).

⁷ Résolution 71/248 adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 21 décembre 2016, créant le Mécanisme international, impartial et indépendant pour la Syrie.

La législation française ne permet pas aux juridictions françaises de transmettre des informations au Mécanisme et de répondre à ses demandes de coopération, notamment visant à entendre des témoins présents sur le territoire français. En effet, en l'absence de convention internationale, l'entraide judiciaire prévue par la loi française aux articles 694 et suivants du code de procédure pénale⁸ est réservée aux juridictions (nationales ou internationales) et le Mécanisme, qui n'est pas une juridiction mais un mécanisme d'enquête, n'entre pas dans cette catégorie. La conclusion d'une convention est donc nécessaire pour permettre cette coopération. Cette même difficulté avait conduit la France à conclure une telle convention avec le Mécanisme international, impartial et indépendant pour la Syrie⁹ en 2021.

Les crimes qui auraient été commis sur le territoire de la Birmanie depuis 2011 relèvent en partie de la compétence de la Cour pénale internationale (CPI). En effet, le 14 novembre 2019 le Procureur de la CPI a ouvert une enquête, après y avoir été autorisé par les juges de la Chambre préliminaire, sur les crimes concernant la situation en Birmanie, qui ont un lien avec le territoire du Bangladesh. La compétence de la Cour dans cette situation réside dans le lien avec le territoire du Bangladesh car la CPI est compétente pour les crimes commis sur le territoire ou par des nationaux des Etats parties au Statut de Rome, traité fondateur de la CPI, ou des Etats ayant accepté la compétence de la CPI. La Birmanie n'est pas Partie au Statut de Rome et n'a pas accepté la compétence de la Cour. Le Bangladesh est en revanche Etat partie de la CPI. L'enquête ouverte par le Procureur de la CPI porte sur les crimes contre l'humanité de déportation à la frontière entre la Birmanie et le Bangladesh et de persécution pour des motifs d'ordre ethnique et/ou religieux, qui auraient été commis contre la population rohingya¹⁰.

Si cette enquête de la CPI représente une avancée pour traduire en justice les responsables des crimes les plus graves commis en Birmanie, elle ne porte pas sur la totalité des faits. Le mandat du Mécanisme est donc indispensable pour que des enquêtes et des poursuites puissent être menées par les juridictions nationales compétentes.

La France s'est toujours engagée afin que les crimes commis en Birmanie ne restent pas impunis. Ainsi, elle soutient dans ses expressions publiques et financièrement les actions visant à lutter contre l'impunité des crimes commis en Birmanie dont le Mécanisme d'enquête indépendant. Il s'agit de l'un des deux axes de sa politique à l'égard de la crise birmane depuis 2021 : premièrement, un volet coercitif centré sur des sanctions adoptées au niveau de l'Union européenne et le soutien aux mécanismes de lutte contre l'impunité ; deuxièmement, le soutien humanitaire d'urgence à la population et aux organes essentiels au retour à la transition démocratique (médias, défenseurs des droits humains).

⁸ Articles 694 et suivants du Code de procédure pénale

⁹ Décret n° 2022-1443 du 18 novembre 2022 portant publication de la convention de coopération judiciaire internationale entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation des Nations unies, représentée par le Mécanisme international, impartial et indépendant pour la Syrie, signée à Genève le 29 juin 2021

¹⁰ Communiqué de presse du Procureur de la CPI du 14 novembre 2019 « Les juges de la CPI autorisent l'ouverture d'une enquête sur la situation au Bangladesh / Myanmar »

II. Historique des négociations

A la suite du constat de l'impossibilité pour les autorités françaises de pouvoir répondre aux demandes de coopération du Mécanisme, à la demande du Mécanisme et fort de la conclusion d'une convention similaire avec le Mécanisme international, impartial et indépendant pour la Syrie, des négociations se sont ouvertes en juillet 2023 entre le Mécanisme et les autorités françaises sur un projet de convention d'entraide judiciaire internationale. Une réunion de négociation s'est tenue à Paris le 19 septembre 2023. Les Parties ont ensuite échangé leurs commentaires sur le projet de convention de manière informelle par courriel.

Les négociations ont pu aboutir dès avril 2024, le texte servant de base pour la négociation étant celui de la convention conclue avec le Mécanisme international, impartial et indépendant pour la Syrie, texte qui avait déjà approuvé par les services du Secrétariat général de l'ONU, supervisant tous les accords conclus par les mécanismes d'enquête onusiens.

Le texte reprend la même structure et le même contenu que celui de la convention conclue avec le Mécanisme international, impartial et indépendant pour la Syrie. Les principales différences portent sur 1/ l'existence d'un texte en anglais, alors que la convention avec le Mécanisme international, impartial et indépendant pour la Syrie n'avait été conclue qu'en français ; 2/ la possibilité pour le Mécanisme de rédiger ses demandes de coopération en français ou en anglais accompagné d'une traduction française ; 3/ le renforcement de l'article relatif à la protection des données à caractère personnel. S'agissant de ce dernier point, l'article a été substantiellement modifié pour préciser les garanties prévues par le droit de l'Union européenne, tout en tenant compte des normes de l'ONU applicables.

III. Objectifs de la Convention

La Convention a pour objectif de permettre à la France de coopérer avec le Mécanisme. L'enjeu d'une telle Convention est à la fois politique et judiciaire.

Cette convention s'inscrit tout d'abord dans la volonté de respecter les engagements pris par la France en matière de lutte contre l'impunité. La France apporte sa coopération aux juridictions internationales ou hybrides telles que la Cour pénale internationale, le Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux et les Chambres spécialisées pour le Kosovo. La France considère également que la lutte contre l'impunité est une condition de la paix en Birmanie, qui nécessite que les crimes commis ne restent pas impunis. Dans ce cadre, la France a soutenu la mise en place du Mécanisme. A ce titre, la résolution 39/2 susmentionnée du Conseil des droits de l'Homme des Nations unies, instaurant le Mécanisme, appelle les Etats à coopérer avec ce dernier, notamment pour transmettre toute information ou documentation en leur possession. L'Assemblée générale des Nations unies a aussi appelé les Etats à coopérer avec le Mécanisme dans ses résolutions portant sur la situation relative aux droits de l'Homme des musulmans rohingya et des autres minorités au Myanmar¹¹, dont la dernière en date est la résolution 78/219 (2023)¹². En coopérant avec le Mécanisme, la France pourra mettre en pratique ses engagements.

¹¹ Nom utilisé par les Nations unies pour la Birmanie, qui constitue quant à lui le nom utilisé par la diplomatie française.

¹² Résolution 78/219 de l'Assemblée générale des Nations unies sur la situation relative aux droits humains des musulmans rohingya et des autres minorités au Myanmar, adoptée le 19 décembre 2023

D'un point de vue judiciaire, cette Convention permettra aux autorités françaises de répondre aux demandes de coopération du Mécanisme. Il s'agissait d'une forte demande du Mécanisme, notamment pour pouvoir faire procéder à des auditions de témoins se trouvant sur le territoire français.

A cette fin, la Convention prévoit que les Parties s'engagent à se communiquer mutuellement des informations, documents ou objets attestant la commission de crimes en Birmanie (article 1) tout en gardant la possibilité pour l'une des Parties de prévoir des restrictions à l'entraide (article 2). Elle désigne les autorités responsables de la réception et de l'exécution des demandes d'entraide (articles 3 et 4) et prévoit les exigences relatives au contenu et à la forme des demandes (article 5). Elle précise les modalités d'exécution des demandes (article 6). La Convention autorise aussi l'échange spontané d'informations entre les Parties (article 7).

IV. Conséquences estimées de la mise en œuvre de la Convention

Cet accord emporte des conséquences dans les domaines juridique, administratif et social.

a. Conséquences juridiques :

La Convention de coopération judiciaire permet la transmission réciproque d'informations et d'éléments de preuve entre les Parties et encadre l'usage des informations et des éléments de preuve communiqués ou obtenus en exécution de ses dispositions. Elle s'articule de manière cohérente avec les accords existants et les dispositions européennes, qui lient la France en la matière.

- Permettre la transmission réciproque d'informations et d'éléments de preuve entre les Parties

La législation française prévoit que l'entraide judiciaire est réservée aux autorités judiciaires étrangères (articles 694 et suivants du code de procédure pénale), à la Cour pénale internationale (article 627 et suivants¹³) et au Mécanisme international appelé à exercer les fonctions résiduelles des Tribunaux pénaux (loi n° 2013-711 du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne (UE) et des engagements internationaux de la France). Le Mécanisme n'étant pas une autorité judiciaire étrangère ou une juridiction avec laquelle l'entraide est permise, cette Convention est nécessaire pour permettre aux juridictions françaises de pouvoir répondre aux demandes d'entraide du Mécanisme.

Aussi, la Convention de coopération judiciaire internationale conclue avec le Mécanisme permet de mettre en place un cadre juridique en vue d'une coopération réciproque entre le Mécanisme et les autorités françaises.

Son champ d'application concerne la communication « des informations, des documents attestant de la commission de crimes internationaux les plus graves et de violations du droit international en Birmanie depuis 2011 » (article 1.1). Cela comprend notamment le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre.

¹³ Article 627 et suivants du code de procédure pénale

En droit français, selon l'article 211-1 du code pénal, constitue un génocide le fait, en exécution d'un plan concerté tendant à la destruction totale ou partielle d'un groupe national, ethnique, racial ou religieux, ou d'un groupe déterminé à partir de tout autre critère arbitraire, de commettre ou de faire commettre, à l'encontre de membres de ce groupe, l'un des actes suivants : atteinte volontaire à la vie ; atteinte grave à l'intégrité physique ou psychique ; soumission à des conditions d'existence de nature à entraîner la destruction totale ou partielle du groupe ; mesures visant à entraver les naissances ; transfert forcé d'enfants¹⁴. Les crimes contre l'humanité sont définis comme les actes, dont la liste se trouve à l'article 212-1 du code pénal, commis en exécution d'un plan concerté à l'encontre d'un groupe de population civile dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique. Il peut s'agir de l'atteinte volontaire à la vie, l'extermination, la réduction en esclavage, la torture¹⁵. Constitue aussi un crime contre l'humanité au sens de l'article 212-2 du code pénal, ces mêmes actes lorsqu'ils sont commis en temps de guerre, en exécution d'un plan concerté, contre ceux qui combattent le système idéologique au nom duquel sont perpétrés des crimes contre l'humanité. Les crimes de guerre sont définis comme certaines infractions¹⁶ commises lors d'un conflit armé international ou non international et en relation avec ce conflit, en violation des lois et coutumes de la guerre ou des Conventions internationales applicables aux conflits armés¹⁷, à l'encontre des personnes ou des biens protégées par le droit international des conflits armés¹⁸. Par ailleurs, d'autres infractions peuvent être constitutives de violations graves du droit international humanitaire ou du droit international des droits de l'Homme : c'est le cas de la torture, au sens de l'article 1er de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ou la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées¹⁹.

Sont exclues de la Convention l'exécution des décisions d'arrestation provisoire et d'extradition ainsi que des condamnations pénales. La Convention ne s'applique pas non plus aux infractions militaires qui ne constituent pas des infractions de droit commun (article 1.3)²⁰. La Convention exclut également la transmission d'informations, documents ou objets aux fins de procédures judiciaires ne portant pas sur les crimes graves ou violation relevant du champ de la compétence du Mécanisme.

¹⁴ Article 211-1 du code pénal.

¹⁵ Article 212-1 du code pénal.

¹⁶ Définies aux articles 461-2 à 461-31 du code pénal.

¹⁷ Il s'agit principalement des quatre conventions de Genève de 1949 et de leurs protocoles additionnels.

¹⁸ En particulier les malades, les blessés et les naufragés, les prisonniers de guerre et les détenus, ainsi que les civils et les biens de caractère civil.

¹⁹ Article 628-10 du code de procédure pénale.

²⁰ Les infractions militaires sont celles contenues dans le code de justice militaire aux articles L321-1 à L324-11. Il s'agit de comportements prohibés par la discipline militaire qui ont été érigés en infractions pénales. Par nature, ces infractions ne concernent que les militaires dans l'exercice de leur service. Elles peuvent constituer des atteintes à l'honneur, au devoir ou à la discipline ou avoir pour objet de soustraire leur auteur à ses obligations militaires ou aux consignes données.

L'entraide peut être refusée par la Partie française si cette dernière considère que la demande se rapporte à des infractions considérées comme des infractions politiques ou connexes²¹, ou est de nature à porter atteinte à sa souveraineté, à sa sécurité, à son ordre public ou à d'autres de ses intérêts essentiels, ou qu'elle serait incompatible avec les principes fondamentaux de sa législation ou de ses engagements internationaux (article 2.1). De plus, en application du principe *ne bis in idem*²², l'entraide peut être refusée lorsque les éléments de preuve susceptibles d'être transférés ou obtenus peuvent conduire à poursuivre ou punir à nouveau une personne qui a fait l'objet d'une condamnation définitive par des autorités judiciaires²³. S'y ajoutent enfin les demandes n'entrant pas dans le champ de compétence du Mécanisme tel que défini par la résolution 39/2 et son mandat (article 2.1). Par ailleurs, l'exécution d'une demande peut être différée lorsqu'elle est susceptible d'entraver une enquête ou des poursuites en cours.

Il peut être relevé que le champ de la coopération prévu par la présente convention est proche de celui des conventions d'entraide pénale internationale bilatérales, en ce qu'elle reprend en partie les exclusions et les restrictions à l'entraide habituelles. Sont également exclues les mesures d'investigation telles que les interceptions téléphoniques, autopsie, mesures de gel ou de saisie d'avoirs (article 1.3), qui figurent fréquemment dans les conventions bilatérales.

Enfin, la Convention prévoit les modalités de transmission et d'exécution des demandes présentées sur son fondement. Selon ses termes, les demandes de coopération et les pièces d'exécution sont transmises au et par le ministère de la Justice par la voie diplomatique (article 3.1), c'est-à-dire par le biais de la direction des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Les autorités compétentes pour exécuter les demandes du Mécanisme sont les autorités judiciaires françaises (article 4.1).

- Encadrer l'usage des informations et des éléments de preuve communiqués ou obtenus en exécution de ses dispositions

²¹ Cette rédaction s'inspire très largement de l'article 2 alinéa a) de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale, qui laisse la définition des infractions politiques à la discrétion de l'État requis. Aucune définition n'existe en France et on distingue généralement les infractions objectivement politiques (celles portant atteinte à l'ordre politique, qui sont dirigées contre la constitution du gouvernement...) et les infractions de droit commun commises dans un but politique.

²² Ce principe est notamment consacré dans l'article 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et inclus comme motif de refus dans un grand nombre d'instruments de l'UE sur la coopération judiciaire en matière pénale. Le principe *ne bis in idem* interdit la répétition de procédures et de sanctions pénales pour les mêmes actes et à l'encontre de la même personne : ces deux conditions (identité de personne et jugement définitif) sont impératives.

²³ L'article 113-9 du code pénal dispose que « [...] aucune poursuite ne peut être exercée contre une personne justifiant qu'elle a été jugée définitivement à l'étranger pour les mêmes faits et, en cas de condamnation, que la peine a été subie ou prescrite ».

S'agissant des transferts de données à caractère personnel effectués en application de la Convention, ceux-ci sont appelés à s'inscrire dans le cadre des dispositions de la directive 2016/680, du 27 avril 2016, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, dite directive « police-justice »²⁴ et de la loi modifiée n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés dite loi « Informatique et libertés »²⁵, prise pour la transposition de cette directive. En application de ces textes, le Mécanisme ne peut se voir transférer des données revêtant un caractère personnel par les autorités françaises, qu'à la condition que le niveau de protection accordé aux données à caractère personnel des personnes concernées par la procédure d'entraide ou qui y sont mentionnées ne soit pas compromis à l'occasion d'un tel transfert.

En l'absence de « décision d'adéquation » de la part de la Commission européenne à l'égard du Mécanisme reconnaissant que cette entité assure un niveau de protection adéquate des données à caractère personnel, les transferts de données à caractère personnel vers l'organisation peuvent avoir lieu sur la base de garanties appropriées en ce qui concerne la protection des données à caractère personnel, prévues dans un instrument juridiquement contraignant au sens de l'article 37, paragraphe 1, sous a), de la directive police-justice précitée.

Ainsi, les articles 8 et 9 de la présente convention, relatifs à la protection des données, notamment à caractère personnel, instituent de telles garanties. Ils prévoient en particulier les principes de limitation des finalités et de spécialité²⁶, de conservation limitée²⁷, d'intégrité et de confidentialité²⁸, et le droit d'accès, de rectification et d'effacement des données à caractère personnel, ainsi que le principe du droit au recours en cas de violation des principes régissant la protection des données.

²⁴ Directive 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil.

²⁵ Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, dans sa rédaction issue de la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles et telle que modifiée par l'ordonnance n° 2018-1125 du 12 décembre 2018 prise en application de l'article 32 de la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles et portant modification de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et diverses dispositions concernant la protection des données à caractère personnel.

²⁶ Le principe de spécialité impose que les données transmises ne peuvent être utilisées à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont été transmises, y compris pour un transfert ultérieur vers un Etat tiers ou une organisation internationale, que si un consentement a été préalablement donné à cet effet par la Partie qui a initialement transféré les données.

²⁷ Le principe de conservation limitée implique que les données ne soient conservées que pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées.

²⁸ Le principe d'intégrité et de confidentialité des données impose aux Parties à la Convention de prendre toutes les précautions utiles pour préserver la sécurité des données transmises en application de la Convention.

- Articulation avec les accords ou conventions internationales existantes

La Convention de coopération organise sa nécessaire articulation avec les droits et obligations découlant pour la France des autres accords internationaux auxquels elle est d'ores et déjà Partie, à savoir notamment la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959²⁹ et de son protocole additionnel du 17 mars 1978, la Convention du 29 mai 2000 relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les Etats membres de l'Union européenne³⁰, son protocole additionnel en date du 16 octobre 2001³¹ ou encore le deuxième protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale en date du 8 novembre 2001³². En ce sens, l'article 2, paragraphe 1, alinéa b énonce que l'exécution d'une demande pourrait être refusée si elle s'avère incompatible avec les principes fondamentaux de sa législation ou de ses engagements internationaux.

b. Conséquences administratives :

La Convention de coopération judiciaire institue, en son article 3, un protocole de transmission des demandes. Ainsi, le ministère de la Justice est l'autorité désignée pour recevoir les demandes, qui doivent passer par la voie diplomatique, c'est-à-dire en l'espèce la direction des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, qui se charge de les transmettre au bureau de l'entraide pénale internationale de la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice qui est chargé de leur traitement.

Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères étant déjà en charge de la réception des demandes de coopération provenant des juridictions pénales internationales, et le bureau de l'entraide pénale internationale étant d'ores et déjà en charge du traitement des demandes provenant de ces juridictions, ainsi que de la transmission à la direction des affaires juridiques du ministère de l'Europe et des affaires étrangères des demandes émises ou exécutées par les autorités judiciaires françaises, la charge administrative supplémentaire induite par cette coopération sera absorbée par ces deux ministères à effectif constant.

Les demandes seront émises ou exécutées par les autorités judiciaires françaises, les conséquences suivantes sont à prévoir s'agissant de leur activité :

- S'agissant de l'entraide pénale sortante³³

En l'absence à ce jour de procédure en cours au sein des juridictions françaises spécialisées en matière de crimes internationaux les plus graves commis en Birmanie depuis 2011, aucune conséquence spécifique n'est à prévoir à ce stade.

²⁹ Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959.

³⁰ Convention établie par le Conseil conformément à l'article 34 du traité sur l'Union européenne, relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne.

³¹ Protocole à la convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'Union européenne, établi par le Conseil conformément à l'article 34 du traité sur l'Union européenne du 16 octobre 2001

³² Deuxième Protocole additionnel à la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 8 novembre 2001.

³³ L'entraide pénale sortante concerne les demandes émises par les autorités judiciaires françaises à destination du Mécanisme.

Néanmoins, la convention crée un cadre juridique qui pourra utilement être mis en œuvre par les juridictions françaises dans le cas où elles seraient saisies de faits entrant dans le champ de compétence de ladite convention, ce qui peut être anticipé, au vu notamment de la compétence universelle dont elles disposent au titre de l'article 689-11 du code de procédure pénale³⁴ s'agissant des crimes contre l'humanité, crimes de génocide et crimes de guerre, ainsi que des délais de prescription dérogatoires du droit commun auxquels sont soumis les crimes concernés (30 ans pour les crimes de guerre et imprescriptibilité pour les crimes contre l'humanité et crimes de génocide³⁵).

- S'agissant de l'entraide pénale entrante³⁶

Jusqu'à présent, en l'absence de convention, aucune demande d'entraide ne pouvait être adressée par le Mécanisme aux autorités judiciaires françaises. Aussi, les conséquences sont à ce stade incertaines et dépendront du volume et de la complexité des demandes du Mécanisme sur le fondement de la convention. Il est néanmoins relevé que le Parquet national antiterroriste (PNAT), qui dispose d'une compétence nationale concurrente en matière de crimes contre l'humanité, crimes de génocide et crimes de guerre, aura de manière exclusive la charge de l'exécution des demandes du Mécanisme, qu'il pourra, selon les cas, déléguer aux juges d'instruction spécialisés au sein du tribunal judiciaire de Paris. L'Office central de lutte contre les crimes contre l'humanité et les crimes de haine (OCLCH), en tant qu'unité spécialisée chargée d'enquêter sur ces crimes, pourra par ailleurs être saisi.

c. Conséquences sociales :

La Convention d'entraide judiciaire en matière pénale permettra au Mécanisme de bénéficier des éventuels éléments en la possession des juridictions françaises et de demander la réalisation de mesures d'enquête, comme les auditions et les interrogatoires, pour poursuivre la récolte des informations et éléments de preuve attestant les violations du droit international en Birmanie, et renforcer les dossiers pénaux constitués par le Mécanisme, qui visent à attribuer la responsabilité des principaux crimes internationaux à des individus identifiés pour ensuite accélérer les procédures pénales en cours et à venir. La Convention de coopération judiciaire contribuera à lutter contre l'impunité et permettra de rendre la justice aux victimes des crimes internationaux les plus graves commis en Birmanie.

Par ailleurs, les termes de référence du Mécanisme³⁷ précisent que les procédures « sont centrées sur les victimes et tiennent dûment compte des considérations de sexe, identité sexuelle, âge, religion et appartenance ethnique », en particulier il tient compte de « la nature du crime, en particulier lorsque celui-ci s'accompagne de violence sexuelle ou sexiste ou de violences contre des enfants ». En permettant la coopération sur les crimes commis en Birmanie, cette Convention pourrait également favoriser des poursuites pénales contre les auteurs de crimes commis à l'encontre des femmes ; celles-ci étant particulièrement victimes de certains crimes internationaux les plus graves, notamment les crimes sexuels et à caractère sexiste, et de crimes commis à l'encontre des enfants.

³⁴ Art. 689-11 du code de procédure pénale

³⁵ Article 7 du code de procédure pénale

³⁶ L'entraide pénale entrante concerne les demandes émises par le Mécanisme à destination des autorités judiciaires françaises.

³⁷ Annexés à une lettre datée du 16 janvier 2019, adressée par la Présidente de l'Assemblée générale par le Secrétaire général de cette dernière (document en anglais)

d. Conséquences économiques :

La mise en œuvre de cette convention n'emporte pas de conséquences économiques.

e. Conséquences financières :

Aucune conséquence financière ou budgétaire n'est envisagée, la mise en œuvre de la Convention se faisant à moyens constants.

f. Conséquences concernant la parité, l'égalité femmes/hommes :

La mise en œuvre de cette convention n'emporte pas de conséquences concernant la parité, l'égalité femmes/hommes.

g. Conséquences sur la jeunesse :

La mise en œuvre de cette convention n'emporte pas de conséquences sur la jeunesse.

h. Conséquences environnementales :

La mise en œuvre de cette convention n'emporte pas de conséquences environnementales.

V. Etat des signatures et ratifications

La Convention de coopération judiciaire internationale a été signée le 12 juin 2024 à Genève par le Représentant permanent de la France auprès de l'Office des Nations unies à Genève, M. Jérôme BONNAFONT, et le Chef du Mécanisme, M. Nicholas KOUMJIAN.

L'entrée en vigueur de la Convention sera effective à la date du premier jour du deuxième mois suivant la réception de la seconde notification par laquelle une Partie informe l'autre de l'accomplissement de ses procédures internes.

VI. Déclarations ou réserves

Sans objet.