



N° 612

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 31 janvier 2018.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant l'approbation de la **convention d'extradition** entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'État des Émirats arabes unis,*

PAR M. CHRISTOPHE DI POMPEO

Député

ET

ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Voir les numéros :

Sénat : **448** (2014-2015), **200, 201** et T.A. **48** (2016-2017).

Assemblée nationale : **162**

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LES ÉMIRATS ARABES UNIS, UN PARTENAIRE INCONTOURNABLE	7
A. UN PAYS CHERCHANT À RÉDUIRE SA DÉPENDANCE AU SECTEUR DES HYDROCARBURES.....	7
B. UNE RELATION STRATÉGIQUE AVEC LA FRANCE	7
II. UNE CONVENTION CLASSIQUE	9
A. LE CONTEXTE DE LA NÉGOCIATION.....	9
B. CONTENU DE LA CONVENTION	9
1. Champ d'application	9
2. Motifs obligatoires de refus d'extradition	10
a. Motifs classiques de refus	10
b. Dispositions spécifiques concernant la peine de mort, la torture, les peines ou les traitements inhumains ou dégradants.....	10
3. Motifs facultatifs de refus d'extradition	11
4. Principe de spécialité et réextradition	11
5. Aspects procéduraux	12
6. Règles relatives à la remise et au transit	12
7. Dispositions finales.....	13
CONCLUSION	15
EXAMEN EN COMMISSION	17
ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	19

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Notre commission est saisie du projet de loi autorisant l'approbation de la convention d'extradition signée le 2 mai 2007 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'État des Émirats arabes unis.

En matière judiciaire, la France et de l'État des Émirats arabes unis sont d'ores et déjà Parties à plusieurs conventions multilatérales spécialisées adoptées sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies, mais ne sont liés par aucun dispositif conventionnel bilatéral permettant l'extradition des personnes recherchées ou condamnées en fuite. Ces échanges s'effectuent dès lors sur la base de l'offre de réciprocité, dans le cadre de la courtoisie internationale.

La convention d'extradition que nous sommes aujourd'hui appelés à examiner fait suite à une proposition des Émirats arabes unis remontant à décembre 1994 de négocier trois conventions en matière d'entraide judiciaire pénale internationale : une d'entraide judiciaire, une d'extradition et une de transfèrement des personnes condamnées. Après l'envoi par la France de trois projets de conventions en mai 2001, des négociations ont été engagées en juillet 2005. Celles relatives au transfèrement des personnes condamnées ont été interrompues pour des raisons d'ordre constitutionnel liés aux conditions d'exercice du droit de grâce et d'amnistie. Une convention d'entraide judiciaire en matière pénale, signée le même jour que la convention d'extradition, est en revanche régulièrement entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2009.

L'interprétation de l'article 21 de la Convention a enfin dû être précisée par échange de notes verbales suite à une proposition des autorités françaises du 11 novembre 2012, à laquelle les autorités émiriennes ont répondu le 11 août 2014. Cet article précise que la convention ne porte pas atteinte aux droits et engagements résultant des conventions internationales auxquelles les États contractants sont parties. La note verbale du 11 novembre 2012 (qui figure dans le dossier législatif du texte), précise que ces conventions incluent celles auxquelles un seul des deux États contractants est partie. Les émirats arabes unis ont fait savoir par la note verbale du 12 août 2014 (qui figure également dans le dossier législatif) qu'ils acceptaient cette interprétation.

Le texte qui résulte de cet échange est cependant classique et son adoption ne présente pas de difficulté particulière.

I. LES ÉMIRATS ARABES UNIS, UN PARTENAIRE INCONTOURNABLE

A. UN PAYS CHERCHANT À RÉDUIRE SA DÉPENDANCE AU SECTEUR DES HYDROCARBURES

Fondée le 2 décembre 1971, la Fédération des Émirats arabes unis regroupe les sept émirats d'Abou Dhabi, de Dubaï - ces deux premiers largement dominants au plan politique et économique -, de Charjah, d'Oumm al-Qaïwan, d'Ajman, de Foujaïra et de Ras al-Khaimah. C'est un État de petite taille, peuplé de 9,8 millions d'habitants, dont seulement 12 % de nationaux. Le pays est gouverné par un Conseil suprême réunissant les sept émirats, tandis que le Conseil national fédéral, composé de 40 membres, pour moitié élus par un corps électoral, pour moitié désignés par les souverains de chaque émirat, remplit une fonction d'assemblée consultative.

Deuxième économie du Golfe derrière l'Arabie saoudite, le PIB nominal de l'État est estimé à 359 milliards de dollars pour 2016. L'émirat d'Abou Dhabi représente un peu plus de 60 % du PIB total, il assure plus de 90 % de la production d'hydrocarbures et gère la quasi-totalité de l'épargne accumulée dans les fonds souverains. Le PIB par habitant, qui s'élève à 43 000 dollars est équivalent à celui de la France.

Les Émirats arabes unis sont le quatrième producteur pétrolier de l'OPEP et le 17^{ème} producteur mondial de gaz, et détiennent les septièmes réserves mondiales d'hydrocarbures et de gaz. Le secteur pétrolier ne représente toutefois aujourd'hui qu'environ 30 % du PIB, en raison du développement important des capacités aéroportuaires, industrielles et touristiques du pays, qui a ainsi réduit sa dépendance au secteur pétrolier.

Le revenu pétrolier du pays permet à ses autorités de fournir à la population locale des conditions de vie confortables à travers un système de redistribution qui inclut l'attribution de logements, l'accès gratuit au soin et à l'éducation et le recrutement dans le secteur public de 97 % des actifs émiriens.

B. UNE RELATION STRATÉGIQUE AVEC LA FRANCE

Les EAU sont le deuxième partenaire de la France dans le Golfe, après l'Arabie saoudite, avec 4,93 milliards d'euros d'échanges bilatéraux en 2015. 600 entreprises françaises y sont implantées, dont plus de 75 % des entreprises du CAC 40. La France est le deuxième investisseur étranger dans l'émirat d'Abou Dhabi et le septième dans l'émirat de Dubaï.

Le nombre de Français vivant aux Émirats arabes unis augmente d'environ 11 % chaque année et s'élevait à 30 000 en 2016, soit la troisième communauté

française au Moyen-Orient, après celle d'Israël et du Liban. Environ un quart d'entre eux résident à Abou Dhabi et trois quart à Dubai.

La France et les EAU coopèrent militairement depuis 1977, date du premier accord de coopération militaire, qui a été complété par un nouvel accord de défense en 1995, puis, en janvier 2008, par un accord intergouvernemental fixant la création d'une implantation militaire française permanente aux Émirats. Cette implantation a été inaugurée en mai 2009 et consiste en une base opérationnelle avancée forte d'environ 650 militaires des trois armées. Elle est à la fois chargée de servir de point d'appui pour des opérations dans la région, de faciliter la coopération militaire bilatérale, de permettre l'entraînement au combat en zone désertique et d'une mission de veille opérationnelle et stratégique dans la région.

Les personnels stationnés sur ces bases n'entrent pas dans le champ d'application de la présente convention, qui ne prévoit par définition que l'extradition de personnes présentes sur le territoire français. Ils bénéficient par ailleurs du statut protecteur mis en place par l'accord de coopération en matière de défense de 2009 précité, qui empêche l'application de la peine de mort dans l'hypothèse où un militaire français se serait rendu coupable d'une infraction ainsi punie dans le droit émirati. Le cas de figure ne s'est toutefois pas présenté à ce jour.

II. UNE CONVENTION CLASSIQUE

A. LE CONTEXTE DE LA NÉGOCIATION

La présente convention a vocation à compléter la coopération judiciaire en matière pénale existante entre les deux États. En effet, la France et les EAU ont déjà conclu une convention d'entraide judiciaire en matière pénale, qui a été signée à Paris le 2 mai 2007 et qui est entrée en vigueur le 1er septembre 2009. Le ministère de la justice ne conduit pas d'autres coopérations techniques avec les EAU, mais les écoles de formation judiciaires ont signé des accords de partenariat avec les instituts de formation de certains émirats. Un accord entre l'École nationale de la magistrature (ENM) et l'institut fédéral d'Abou Dhabi signé en 2002 est venu compléter celui qui a été signé en 1997 avec l'Institut judiciaire de Dubaï.

À ce jour, en l'absence de dispositif conventionnel bilatéral d'extradition, la coopération dans ce domaine s'effectue, soit au titre de la courtoisie internationale selon le principe de réciprocité, soit sur le fondement des conventions multilatérales auxquelles la France et les EAU sont tous deux parties, dont notamment la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée du 15 novembre 2000 et la Convention des Nations unies contre la corruption du 31 octobre 2003.

La coopération en matière d'extradition se fait aujourd'hui essentiellement au profit de la France. En effet, notre pays a émis 11 demandes d'extradition auprès des Émirats arabes unis entre 2001 et 2016, dont une, qui visait des faits de terrorisme, a abouti. Sur la même période, les autorités émiriennes n'ont saisi la France que d'une seule demande.

B. CONTENU DE LA CONVENTION

Cette convention résulte d'un projet proposé par la partie française et correspond de ce fait aux standards habituellement retenus par la France en la matière qui, pour l'essentiel, découlent de la convention européenne d'extradition (CEE) du 13 décembre 1957.

Bien qu'elle ait été signée en 2007 et ratifiée par les EAU en 2008, il a fallu attendre un échange de lettres, en 2014, portant sur l'interprétation de l'article 21, pour que la préparation du dossier du projet de loi autorisant l'approbation de cette convention puisse commencer.

1. Champ d'application

L'article 1^{er} consacre le principe classique selon lequel les deux États s'engagent à se livrer réciproquement les personnes qui, se trouvant sur le territoire

de l'un d'eux, sont recherchées par les autorités judiciaires de l'autre, soit aux fins de permettre l'exercice des poursuites pénales, soit aux fins d'assurer l'exécution d'une peine privative de liberté, prononcée par les autorités judiciaires de l'autre État à la suite d'une infraction pénale.

Aux termes de l'article 2, les demandes d'extradition sont transmises par les autorités centrales des États, qui communiquent par la voie diplomatique. L'article 4 prévoit que ces demandes sont exécutées selon la législation nationale de l'État requis, tout comme les procédures d'arrestation provisoire et de transit.

L'article 3 pose le principe classique de la double incrimination, selon lequel les faits donnant lieu à extradition doivent être punis par la loi des deux parties, la peine encourue devant être d'au moins deux années d'emprisonnement lorsque l'extradition est demandée aux fins de poursuite, et le reliquat de la peine restant à purger devant être d'au moins six mois lorsque l'extradition est sollicitée aux fins d'exécution de peine, une seule de ces deux dernières conditions étant suffisante.

2. Motifs obligatoires de refus d'extradition

a. Motifs classiques de refus

L'article 5 donne la liste des motifs obligatoires de refus d'extradition, qui incluent notamment le fait que l'extradition soit demandée pour des considérations discriminatoires, notamment de race, de religion, de nationalité, ou d'origine ethnique ; les infractions politiques et militaires - dont sont cependant exclus les attentats ou les tentatives d'attentat à la vie d'un Chef d'État ou des membres du Conseil suprême de l'État des Émirats Arabes Unis ; le fait qu'un jugement définitif ait déjà été prononcé dans la partie requise ; l'impossibilité de poursuivre pénalement l'infraction ou de punir la personne du fait de la législation de l'une des deux parties ; ou le fait que la personne réclamée doive être jugée dans la partie requérante par un tribunal d'exception ou doive exécuter une peine infligée par un tel tribunal.

L'article 6 interdit également l'extradition des nationaux, à laquelle fait obstacle le code de procédure pénale français. Conformément au principe « *aut dedere aut judicare* » « extraditer ou poursuivre », en cas de refus d'extradition fondé sur la seule nationalité, l'État requis s'engage, à la demande de l'État requérant, à soumettre l'affaire à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale, s'il y a lieu.

b. Dispositions spécifiques concernant la peine de mort, la torture, les peines ou les traitements inhumains ou dégradants

En application de l'article 8, l'extradition est refusée si les faits à l'origine de la demande sont sanctionnés par la peine capitale dans la législation de l'État requérant. Il convient de rappeler que la peine de mort est toujours en vigueur aux

Émirats arabes unis pour certains crimes comme l'homicide, le viol, la haute trahison, le terrorisme, le trafic de stupéfiants et l'apostasie.

La convention prévoit cependant, de façon classique, que l'extradition ne pourra être accordée pour de tels faits que s'ils tombent sous le coup de la loi des deux parties conformément au principe de double incrimination posé à l'article 3 (ce qui n'est pas le cas de l'apostasie), et si l'État requérant donne l'engagement que la peine capitale ne sera pas exécutée, même si elle est prononcée. Ces stipulations reprennent celles de l'article 11, relatif à la peine capitale, de la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957.

En outre, l'article 21, qui a pour effet de préserver pour chacun des États signataires les droits et obligations qui découlent pour eux des instruments internationaux auxquels l'un ou l'autre ou les deux sont parties, a fait l'objet d'un échange de lettres, en 2014, visant expressément la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH). Il y est précisé que, dans le cas de la France, la convention d'extradition ne saurait porter atteinte aux droits et obligations qui découlent pour elle de la CEDH. L'article 3 de ce texte, au besoin, permettrait ainsi de fonder un refus d'extradition, au motif que la personne réclamée serait susceptible d'être soumise à la torture, à des peines ou des traitements inhumains ou dégradants. On rappelle à cet égard que la charia, applicable aux Émirats arabes unis, prévoit des châtiments corporels tels que l'amputation, la flagellation et la lapidation, la peine de mort pour le vol, les actes de pillages, les relations sexuelles hors mariage, l'apostasie et la rébellion contre le pouvoir légitime.

3. Motifs facultatifs de refus d'extradition

L'article 7 énumère les motifs facultatifs de refus de l'extradition, qui peut être refusée si l'infraction a été commise hors du territoire de l'État requérant et si la législation de l'État requis n'autorise pas la poursuite de la même infraction commise hors de son territoire ; si la personne réclamée fait déjà l'objet, de la part de l'État requis, de poursuites pour l'infraction en question ; si les autorités judiciaires de la partie requise sont compétentes pour en juger ou si elles ont décidé de mettre fin aux poursuites ; ou encore si un jugement définitif a été rendu à l'encontre de la personne réclamée pour l'infraction faisant l'objet de la demande d'extradition.

L'extradition peut également être refusée pour des raisons humanitaires, notamment si elle est susceptible d'avoir des conséquences d'une gravité exceptionnelle en raison notamment de l'âge et de l'état de santé de la personne réclamée.

4. Principe de spécialité et réextradition

L'article 12 encadre strictement les droits de poursuivre, de détenir et de juger la personne extradée. Conformément au principe traditionnel de spécialité, la

personne extradée ne peut être ni poursuivie, ni jugée, ni détenue, par l'État requérant pour des faits antérieurs et différents de ceux ayant motivé l'extradition.

Ce principe connaît les exceptions suivantes :

- soit l'État qui a livré la personne extradée y consent ;
- soit la personne extradée n'a pas quitté le territoire dans les soixante jours après l'accomplissement de sa peine ou y est retournée volontairement après l'avoir quitté.

En cas de modification de la qualification légale des faits à l'origine de l'extradition, la personne extradée ne pourra être poursuivie ou jugée que si l'infraction nouvellement qualifiée vise les mêmes faits et peut donner lieu à extradition dans les conditions prévues par la présente convention.

Enfin, l'article 13 pose le principe selon lequel la réextradition au profit d'un État tiers ne peut être accordée sans le consentement de l'État qui a accordé l'extradition.

5. Aspects procéduraux

Les articles 9, 10 et 11 précisent les règles relatives au contenu des demandes d'extradition, ainsi que les exigences de traduction. Ces demandes sont formulées par écrit et doivent contenir un certain nombre d'informations telles que les infractions visées, l'exposé des faits, leur qualification juridique, les dispositions légales applicables, ainsi que les renseignements permettant d'identifier et de localiser la personne. Doivent en outre y être joints l'original ou l'expédition authentique du mandat d'arrêt ou du jugement de condamnation.

L'article 14 précise la procédure d'arrestation provisoire de la personne réclamée, que l'État requérant peut solliciter avant la demande officielle d'extradition, en cas d'urgence. La demande d'arrestation provisoire contient un certain nombre d'informations permettant d'identifier et de localiser la personne ainsi que les faits qui lui sont reprochés. Elle est transmise par voie diplomatique. La durée maximale de cette arrestation provisoire est de 40 jours. Si la demande d'extradition, accompagnée des pièces nécessaires, n'est pas transmise à la partie requise dans ce délai, l'arrestation provisoire prend fin.

L'article 15 règle les hypothèses des concours de demandes en indiquant les critères que la partie requise doit prendre en compte pour statuer.

6. Règles relatives à la remise et au transit

Aux termes de l'article 16, l'État requis informe l'État requérant de sa décision sur l'extradition, qui doit être motivée dans tous les cas. Sauf cas de force majeure, si la remise n'a pu être effectuée à la date fixée, la personne réclamée doit

être libérée à l'expiration d'un délai de quarante-cinq jours, et l'État requis peut ensuite refuser son extradition pour les mêmes faits.

L'article 17 prévoit l'ajournement de la remise si la personne réclamée est visée par une procédure en cours ou purge une peine sur le territoire de la partie requise pour une autre infraction. Dans des circonstances particulières, l'État requis peut remettre temporairement la personne dans des conditions à déterminer avec l'État requérant et en tout état de cause, sous la condition expresse que l'intéressé sera maintenu en détention et renvoyé.

Le cas de la remise d'objets provenant de l'infraction ou susceptibles de servir de pièces à conviction est traitée à l'article 18.

L'article 19 précise les règles applicables au transit d'une personne extradée par un État tiers vers la France ou les EAU à travers le territoire de l'un des deux pays. Le transit aérien fait l'objet de dispositions spécifiques.

7. Dispositions finales

Selon l'article 20, les frais liés à l'exécution de la demande d'extradition sont à la charge de l'État requis, tandis que les frais liés au transport doivent être supportés par l'État requérant.

En revanche, les frais de nature extraordinaire nécessaires pour satisfaire la demande d'extradition sont répartis selon les conditions définies par les parties, après consultation.

L'article 22 fixe en des termes classiques la date d'entrée en vigueur ainsi que les modalités de dénonciation.

La convention entrera ainsi en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la date de réception de la dernière notification relative à l'accomplissement des procédures constitutionnelles requises. Il s'agira de la notification française dans la mesure où, par note verbale du 7 janvier 2008, les autorités émiriennes ont fait connaître à la partie française l'accomplissement des procédures exigées par son ordre juridique interne pour l'entrée en vigueur de la présente convention.

Enfin, la dénonciation de la convention par un État, qui devrait s'exercer par l'envoi d'une note écrite diplomatique adressée à l'autre État, prendrait effet six mois après la date de réception de ladite notification.

CONCLUSION

La présente Convention, composée de 22 articles et d'un échange de lettres portant interprétation de l'article 21, a pour ambition de développer plus efficacement la coopération bilatérale en vue de la répression de la criminalité entre les deux pays dans le respect de leurs principes constitutionnels respectifs et devrait permettre de fluidifier et d'accélérer les échanges en matière d'extradition.

Le présent texte est en outre apparu comme le meilleur moyen de dépasser, dans le respect de nos contraintes constitutionnelles et de nos engagements internationaux, les obstacles découlant naturellement des disparités entre les systèmes judiciaires des deux États.

Les émirats arabes unis ont par ailleurs signé des conventions d'extradition similaires avec le Royaume-Uni et l'Espagne.

L'entrée en vigueur de la présente convention suppose l'accomplissement des procédures constitutionnelles requises dans chacun des deux États. Par note verbale du 7 janvier 2008, les autorités émiriennes ont fait connaître à la Partie française l'accomplissement de ses diligences.

Par voie de conséquence, c'est la communication de l'instrument français d'approbation qui conditionnera la date d'entrée en vigueur de la présente convention.

Le Sénat a approuvé ce texte le 21 décembre 2016. Votre rapporteur vous recommande d'en faire autant en adoptant ce projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission examine le présent projet de loi au cours de sa séance du mercredi 31 janvier 2018.

Après l'exposé du rapporteur, un débat a lieu.

M. Jean-Luc Mélenchon. Je pense naturellement que le rapport est parfait, l'objet difficilement discutable. Néanmoins, nous allons proposer qu'il y ait un débat sur ce texte, parce que ce sera une occasion peut-être rare et précieuse de dire ce qu'on pense de nos relations avec les Émirats Arabes Unis. Je demande au rapporteur qu'il l'entende de cette façon. Ça n'a rien d'hostile, ni à son travail, ni à sa personne.

M. Christian Hutin. Un merci à Christophe Di Pompeo pour son rapport, qui est très clair et très limpide et qui présente une vision lucide de ce que sont les Émirats Arabes Unis. C'est absolument exceptionnel, 12 % de nationaux, 97 % de fonctionnaires. Il est très bien que nous ayons une convention, mais il est bien aussi, je suis d'accord avec Jean-Luc Mélenchon, que nous puissions en discuter dans l'hémicycle. Cela me semble une excellente chose que nous puissions intervenir et, au-delà d'une convention très classique, que nous puissions parler des relations que nous pouvons avoir avec un pays qui est quand même assez étonnant.

Mme Jacqueline Maquet. Simplement deux petites questions. La première consiste à vous demander de nous éclairer sur la différence entre condamnation à la peine de mort et exécution de ladite peine de manière pratique, c'est-à-dire dans la commutation de cette peine en droit des Émirats Arabes Unis. La deuxième revient à savoir si, après effectivité de l'extradition, un nouveau fait relevant de faits passibles de peine de mort en droit des Émirats, était découvert en France, il serait de nature à ce que les Émirats Arabes Unis procèdent à de nouvelles procédures de justice qui pourraient éventuellement aboutir à la peine de mort.

M. Christophe Di Pompeo, rapporteur. Il est possible d'extrader des personnes vers les Émirats Arabes Unis pour des crimes qui, selon la loi des Émirats Arabes Unis, seraient susceptibles de peine de mort mais à condition qu'un accord préalable soit conclu entre la France et les Émirats Arabes Unis, dans lequel les Émirats Arabes Unis s'engagent à ne pas appliquer la peine de mort, ni les supplices corporels qu'on peut retrouver dans la charia. C'est possible si la loi des Émirats Arabes Unis n'est pas appliquée dans ce sens et respecte la Convention européenne des droits de l'homme.

Mme la Présidente Marielle de Sarnez. Très bien, nous pouvons donc passer au vote. Monsieur le Rapporteur, vous faites l'unanimité, et je note la

demande du Président du groupe la France insoumise que ce projet de loi fasse l'objet d'un débat dans l'hémicycle, ce qui, selon moi, est une bonne chose. Cela permet d'apporter un certain nombre de précisions, qui sont au fond toujours extrêmement utiles.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission *adopte* le projet de loi.

ANNEXE :

TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée l'approbation de la convention d'extradition signée le 2 mai 2007 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'État des Émirats arabes unis (ensemble un échange de lettres interprétatif, signées à Abou Dabi le 11 novembre 2012 et le 11 août 2014), et dont le texte est annexé à la présente loi.