



N° 2561 et N° 2582

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 février 2015

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'entraide judiciaire en matière pénale** entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume hachémite de **Jordanie**,*

ET

– 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 du Royaume hachémite de **Jordanie**,*

PAR M. Didier Quentin
Député

ET

ANNEXE : TEXTES DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Voir les numéros :

Sénat : 493, 494 (2011-2012), 666, 667, 668 et T.A. 171, 172 (2012-2013)

Assemblée nationale : 1180 et 1181.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. UN PARTENAIRE INDISPENSABLE QUI PARTAGE NOS VUES SUR LES DOSSIERS REGIONAUX	6
A. DES LIENS SOLIDES ET DES POSITIONS CONVERGENTES SUR DE NOMBREUX SUJETS REGIONAUX ET INTERNATIONAUX	6
1. Des liens solides unissent la France et la Jordanie	6
2. La coopération de défense, la lutte contre le terrorisme et la criminalité devraient connaître des développements positifs dans les années à venir.....	7
B. UN SYSTÈME JURIDIQUE JORDANIEN EN COURS DE REDEFINITION.	9
1. Le système juridique jordanien est le fruit de multiples influences.....	9
2. La Constitution jordanienne distingue trois catégories de tribunaux.....	10
a. Les tribunaux civils.....	10
b. Les tribunaux religieux	10
c. Les tribunaux dits spéciaux	11
3. Une réforme de l'appareil judiciaire est envisagée.....	11
4. Les traités liant la Jordanie en matière pénale, judiciaire et de protection des droits fondamentaux.....	11
II. LA CONVENTION D'ENTRAIDE CRIMINELLE	12
A. LA COOPERATION JUDICIAIRE EN MATIERE PENALE	12
1. L'entraide judiciaire en matière pénale constitue la réponse à l'internationalisation du phénomène criminel.....	12
2. La France accepte de coopérer même en l'absence de convention sous condition de réciprocité.....	13
3. Les précédentes demandes des autorités françaises en matière d'entraide judiciaire.....	13
B. UNE CONVENTION QUI S'INSPIRE PRINCIPALEMENT DE LA CONVENTION EUROPEENNE D'ENTRAIDE EN MATIERE PENALE	14

1. L'initiative de la négociation émane de la Jordanie	14
2. Les dispositions du texte	15
III. LA CONVENTION D'EXTRADITION	16
A. LA PROCEDURE D'EXTRADITION JORDANIENNE	16
1. Une procédure largement utilisée par les autorités jordaniennes avec les pays arabes voisins	16
2. Les précédentes demandes d'extradition franco-jordaniennes	17
B. L'ÉTABLISSEMENT D'UN CADRE JURIDIQUE CONTRAIGNANT ET RESPECTUEUX DES DROITS DE L'HOMME	17
1. Une convention d'extradition qui s'inscrit dans la continuité des accords précédemment conclus par la France	17
2. Les refus d'extradition sont prévus par la convention	18
EXAMEN EN COMMISSION	19
ANNEXE 1 - AUDITIONS	21
ANNEXE - TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	23

INTRODUCTION

Notre Assemblée est saisie des deux projets de loi suivants :

– le projet de loi n° 1180, adopté par le Sénat, le 25 juin 2013, autorisant l’approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume hachémite de Jordanie ;

– le projet de loi n°1181, adopté par le Sénat à la même date, autorisant l’approbation de la convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume hachémite de Jordanie.

Ces deux conventions ont été signées à Paris, le 20 juillet 2011. Le 17 avril 2012, les autorités jordaniennes ont officiellement fait connaître l’accomplissement des procédures exigées par leur ordre juridique interne.

Ces deux accords visent à renforcer la coopération judiciaire en matière pénale entre les deux pays sur une base plus prévisible et contraignante que ce que prévoit la courtoisie internationale. En effet, depuis les années 2000, dix-huit demandes d'entraide ont été adressées par les autorités judiciaires françaises aux autorités jordaniennes, dont une seule n'a pas encore été exécutée à ce jour. Sur la même période, aucune demande n'a été adressée par la Jordanie à la France. En matière d'extradition, bien que le volume des échanges entre les deux pays soit encore faible, la coopération est essentielle.

Les présentes conventions sont les premières du type signées par le Royaume avec un pays de l'Union européenne, et ont ouvert la voie, puisque leur signature a été suivie par la conclusion d’accords similaires avec le Royaume-Uni en 2013. L’adoption de ces projets de loi devrait permettre de poursuivre sur des bases solides notre coopération en matière de justice et de sécurité avec un pays, dont la stabilité est chère à la France et dont le rôle est crucial dans une région aujourd’hui marquée par les crises et la menace terroriste.

I. UN PARTENAIRE INDISPENSABLE QUI PARTAGE NOS VUES SUR LES DOSSIERS REGIONAUX

A. DES LIENS SOLIDES ET DES POSITIONS CONVERGENTES SUR DE NOMBREUX SUJETS REGIONAUX ET INTERNATIONAUX

1. Des liens solides unissent la France et la Jordanie

Comme en témoigne la régularité de nos contacts bilatéraux à haut niveau, le dialogue entre la France et la Jordanie repose sur de solides liens d'amitié et de confiance, doublés d'une grande proximité de vues sur les dossiers régionaux et internationaux.

Le Roi Abdallah II de Jordanie a effectué une visite de travail en France, les 17 et 18 septembre 2014, au cours de laquelle il a été reçu par le Président de la République, le Premier ministre, ainsi que par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Ce déplacement a été l'occasion d'un dialogue approfondi sur les crises régionales et a fait l'objet d'un communiqué conjoint.

La France et la Jordanie ont ainsi rappelé leur soutien conjoint à la mobilisation internationale contre le terrorisme, ainsi qu'au nouveau gouvernement irakien ; la nécessité de relancer les efforts de paix israélo-palestiniens ; leur condamnation unanime de la violence en Syrie et l'urgence de la mise en place d'une transition menant à une solution politique globale.

Sur le volet bilatéral, cette visite a illustré la qualité de la relation franco-jordanienne et l'attachement de nos deux pays à l'approfondir. Plusieurs accords ont été signés en présence du Roi et du Président de la République. Ils ont marqué le renforcement de notre coopération dans des secteurs clés, comme le développement économique durable, le développement local (en particulier à Aqaba), la gestion durable des ressources en eau, les énergies renouvelables et les médias. Le Roi Abdallah II a également eu des échanges directs avec les entreprises françaises consacré à l'environnement économique et aux opportunités d'affaires en Jordanie.

Le Roi Abdallah II et la Reine Rania ont tenu à marquer leur solidarité avec la France en participant, aux côtés du Président de la République, à la marche du 11 janvier en hommage aux victimes des attentats des 7 et 9 janvier.

M. Laurent Fabius a reçu, le 8 janvier 2015, son homologue jordanien, M. Nasser Joudeh. Cet entretien a permis de réaffirmer l'excellence des relations qui unissent nos deux pays dans tous les domaines. M. Nasser Joudeh a marqué la plus ferme condamnation de l'attaque terroriste qui a visé le journal « Charlie Hebdo » le 7 janvier. Il a présenté au ministre ses condoléances et exprimé la solidarité de son gouvernement avec les autorités et le peuple français.

De son côté, M. Laurent Fabius a salué la stabilité de la Jordanie et son rôle essentiel dans la région. La participation de la Jordanie aux frappes de la coalition internationale contre l'organisation terroriste de l'Etat islamique dit « Daech » en Syrie a marqué un véritable tournant dans la vie diplomatique de ce pays qui ne s'était pas engagé sur un théâtre extérieur depuis les années 1970. Sur le dossier irakien, la Jordanie peut jouer un rôle majeur dans le processus de transition politique et la lutte contre Daech, du fait des liens étroits que le pays entretient avec certains chefs de tribu sunnites.

La Jordanie doit pouvoir compter sur l'appui de la France pour faire face aux effets déstabilisateurs des crises syrienne et irakienne, non seulement sur la scène intérieure, mais aussi à l'étranger.

Ainsi, l'organisation terroriste Daech a exécuté, le 3 janvier 2015, un officier de l'armée jordanienne, Maaz Al-Kassasbeh, qu'elle avait capturé, le 24 décembre 2014, après avoir abattu son avion de combat dans la province de Rakka, en Syrie. Dans l'enregistrement du meurtre de ce pilote, L'Etat islamique Daech donne, par ailleurs, le nom, des photos et les adresses de 90 pilotes de l'armée de l'air jordanienne qu'il accuse de participer à la coalition internationale et déclare offrir une récompense à ceux qui tueraient ce qu'il appelle un « *croisé* ».

Par ailleurs, Daech n'est pas présente de manière structurelle en Jordanie, notamment du fait de l'efficacité des services de sécurité et de renseignement jordaniens, mais montre des signes de montée en puissance. Les milieux salafistes jihadites connus en Jordanie ne soutiennent pas officiellement l'organisation. Cependant, du fait de facteurs sociologiques – luttes générationnelles, politiques – solidarité à l'égard de l'opposition syrienne et de ce que certains considèrent comme une « guerre contre les sunnites », mais surtout économiques et sociaux (véritables inégalités et formes de désespérance) pourraient renforcer sa base sociale.

Le Président François Hollande a marqué sa solidarité avec la Jordanie en condamnant « *un assassinat barbare* ». Il a également rappelé que « *la France et la Jordanie continueront d'agir ensemble contre les terroristes et pour la paix au Moyen-Orient.* »

2. La coopération de défense, la lutte contre le terrorisme et la criminalité devraient connaître des développements positifs dans les années à venir

Notre coopération de défense avec la Jordanie a pour objectif de contribuer à la stabilité intérieure du royaume hachémite, en vertu de son rôle modérateur régional et de conforter nos intérêts sécuritaires et économiques. Très dense et d'une grande diversité, cette coopération se traduit par une influence française au plus haut niveau du système de défense, notamment dans les forces spéciales, pilier du régime.

La Direction de la Coopération de Sécurité et de Défense privilégie une stratégie d'influence visant des secteurs essentiels pour la stabilité du royaume hachémite, notamment les forces spéciales, pilier du régime et cœur de notre relation de défense, ou qui correspondent à des domaines d'excellence reconnue à la France. Elle consacre à ces actions des moyens humains et financiers significatifs (parmi les plus importants dans la zone et pour un budget dépassant un million d'euros en 2014), notamment dans le domaine de la sécurité et de la lutte contre le terrorisme.

La France affecte depuis 1999 un officier supérieur conseiller auprès du commandement des forces spéciales (à la demande du roi Abdallah en 1999, alors prince héritier et commandant des forces spéciales). L'action de ce coopérant, au positionnement stratégique, est renforcée annuellement par une dizaine de missions d'expertise et de conseil dans des domaines sensibles et de haute technicité.

L'engagement de la Jordanie dans la coalition internationale contre Daech a accéléré le rythme de notre coopération militaire opérationnelle : la France a déployé, fin 2014, en Jordanie un détachement de guerre électronique (anticipation stratégique et appui aux opérations aériennes), ainsi qu'un C-160 Gabriel et un plot chasse composé de 6 Mirage-2000 (pour un volume de 280 personnels). Les échanges dans le domaine du renseignement d'intérêt militaire avec la Jordanie sont, par ailleurs, prometteurs.

S'agissant de la sécurité intérieure, notre coopération connaît un fort développement sous l'impulsion du conseiller de la Gendarmerie nationale mis en place auprès de la gendarmerie royale (depuis août 2009) et au travers d'actions de formation dans les domaines privilégiés du maintien de l'ordre et de la lutte anti-terroriste.

La France et la Jordanie sont, enfin, tous deux membres fondateurs du Forum global contre le terrorisme qui regroupe 29 Etats depuis 2011. Les objectifs de ce forum sont de promouvoir la mise en œuvre de la stratégie mondiale des Nations Unies contre le terrorisme, faciliter les coopérations régionales, interrégionales et globales, et encourager une approche civile de la lutte contre le terrorisme. Nous participons activement avec la Jordanie aux échanges d'expertise au sein des groupes de travail.

Trois axes majeurs de coopération devraient, à long terme, être renforcés entre nos deux pays, visant notamment à lutter contre :

– le terrorisme. Il s'agit indiscutablement du type de criminalité le plus sensible. L'augmentation générale de la menace et le positionnement géostratégique de la Jordanie au cœur de la zone de crise renforcent plus que jamais l'intérêt des échanges dans ce domaine ;

– l'immigration illégale. La multiplication des conflits au Moyen-Orient se traduit notamment par une nette augmentation des flux d'émigration vers la

France et l'Europe. La Jordanie constitue un point de départ possible pour les Palestiniens, les Syriens et les Iraquiens. Sans être massif, ce flux migratoire illégal, par voie aérienne, concerne déjà vraisemblablement plusieurs centaines de personnes chaque année ;

– le trafic de stupéfiants. La Jordanie se présente comme un pays de transit pour le trafic de différents produits stupéfiants. Les conflits qui déstabilisent la région confortent le pays dans ce rôle.

B. UN SYSTÈME JURIDIQUE JORDANIEN EN COURS DE REDEFINITION

1. Le système juridique jordanien est le fruit de multiples influences

Le droit jordanien a subi des influences variées : droit ottoman moderne d'inspiration napoléonienne, droit égyptien, droit islamique, droit anglais, droit américain. S'il s'agit d'un système mixte, issu à la fois du droit continental et du droit musulman, prédomine toutefois la tradition romano-germanique.

Le corpus pénal est notamment inspiré du système inquisitoire romano-germanique. L'influence indirecte de la France dans le système juridique jordanien s'est manifestée au cours du temps à travers la formation de nombreux juristes jordaniens au sein des universités françaises, maghrébines, libanaises ou syriennes. Depuis la Constitution de 1952, l'organisation judiciaire est directement calquée sur celle de la France.

Le droit relatif au statut personnel (filialion, mariage, divorce, successions) relève des tribunaux religieux, essentiellement musulmans. En ces matières, les décisions sont inspirées de la Sharia dans leurs motivations et font référence à la jurisprudence religieuse d'autres pays (Egypte ou pays du Golfe). La justice religieuse est rendue dans des délais extrêmement courts et fait l'objet de saisines de plus en plus fréquentes de la part des justiciables qui l'apprécient. Afin de remédier à l'augmentation importante des saisines, les pouvoirs publics ont mis en place des bureaux de médiation familiale. Les juges religieux assurent aussi, dans certaines régions où la justice civile est difficilement acceptée, des fonctions de juges de paix.

Une Cour constitutionnelle, juridiction indépendante administrativement et financièrement, a été créée en 2012. Elle a pour mission d'examiner la conformité des lois et règlements à la Constitution et d'interpréter les dispositions de celle-ci. La Cour peut être saisie par le Sénat, la Chambre des représentants ou le Conseil des ministres. Toute partie à un procès dispose également du droit de soulever une exception d'inconstitutionnalité.

Le pays a adopté, en 2014, une loi instituant un double degré de juridiction en matière administrative, conformément à ce que prévoyait la réforme constitutionnelle de 2011. Cette réforme se met progressivement en place.

Le royaume Hachémite de Jordanie a adopté, en octobre 2014, une nouvelle loi pénale des mineurs, reprenant les principes et standards internationaux concernant le traitement de la délinquance juvénile, avec la spécialisation des intervenants et la priorité aux réponses éducatives. Cette loi entrera en application dans le courant de l'année 2015.

D'autres réformes constitutionnelles sont suggérées par les organisations de la société civile et le Centre national des droits de l'homme. On peut citer notamment le souhait de voir inscrits dans la Constitution certains principes fondamentaux qui n'y figurent pas encore, comme la supériorité des traités, la non-discrimination entre les hommes et les femmes et le droit à un procès équitable.

L'article 6- 1 de la Constitution dispose que « *les Jordaniens sont égaux devant la Loi sans discrimination entre eux en ce qui concerne les droits et les devoirs, même s'ils appartiennent à des races, langues ou religions différentes* ». Cependant, cet article ne mentionne pas d'égalité entre les sexes. De fait, il subsiste de nombreux domaines où des progrès sont possibles, parmi lesquels, le droit à l'héritage, l'impossibilité pour la femme jordanienne mariée à un non jordanien de transmettre à ses enfants sa nationalité. Il subsiste aussi des dispositions dans le code pénal qui favorisent le maintien des crimes d'honneur.

Les associations de droit de l'homme souhaiteraient aussi l'abrogation de la loi sur la loi de prévention des crimes de 1954, héritée du gouvernement administratif, qui donne compétence au gouverneur de faire arrêter tout citoyen soupçonné d'être dangereux pour la sécurité publique.

Les autorités jordaniennes font la preuve, depuis quelques années, d'une volonté ferme de faire évoluer leur système juridique. La France doit venir en appui de ces efforts.

2. La Constitution jordanienne distingue trois catégories de tribunaux

a. Les tribunaux civils

Les tribunaux civils ou *Magistrate courts*, qui comprennent les tribunaux de première instance, les cours d'appel, les hautes cours administratives et la Cour suprême encore dénommée Cour de cassation. Ces différentes juridictions ont une compétence générale, puisqu'elles peuvent connaître de toutes les affaires civiles et pénales, ainsi que des actions judiciaires intentées contre le Gouvernement. La Cour suprême est compétente pour statuer sur tous les appels dirigés contre les décisions des juridictions inférieures.

b. Les tribunaux religieux

Les tribunaux religieux, qui comprennent les tribunaux de la Sharia qui appliquent le droit inspiré de celle-ci pour les musulmans et les tribunaux des autres communautés religieuses pour les non musulmans. Ces tribunaux religieux

sont organisés selon un double degré de juridiction : les tribunaux religieux de première instance et ceux d'appel. Ces juridictions ne sont compétentes que pour statuer sur le droit des personnes (cf. supra) ;

c. Les tribunaux dits spéciaux

Les tribunaux dits spéciaux, qui sont variés. On recense ainsi la *Court of Income Tax*, la *Police Court* (tribunal jugeant les policiers), la *State Security Court*.

La Cour de sûreté de l'Etat relève de l'organisation de la Justice militaire. Le Procureur Général est le directeur général de la Justice militaire, nommé par le chef d'état-major des Armées du Royaume, ce qui ne permet pas de garantir l'indépendance et l'impartialité de la justice. Six magistrats civils renforcent désormais les juges militaires au stade du jugement.

La réforme Constitutionnelle de 2011 a prévu que les prévenus civils ne pouvaient être jugés que par des magistrats civils. Elle a cependant maintenu une exception devant la Cour de Sûreté de l'Etat pour cinq infractions : la trahison, le terrorisme, la fausse monnaie, les infractions à la législation sur les stupéfiants et l'espionnage.

3. Une réforme de l'appareil judiciaire est envisagée

Le système pénal jordanien souffre d'un certain nombre de dysfonctionnements. Sa lenteur est souvent dénoncée. La preuve des faits repose le plus fréquemment sur des aveux, sans qu'il soit jugé nécessaire de recourir à d'autres éléments de conviction de nature plus scientifique. La détention administrative est parfois préférée à la détention judiciaire aux fins de contourner les délais jugés contraignants de celle-ci. La corruption dans le milieu judiciaire est, par ailleurs, de plus en plus décriée.

Une réforme de l'appareil judiciaire est envisagée, dont les trois axes majeurs viseraient à :

- réduire la durée des procédures, en accélérant notamment l'informatisation des juridictions ;
- renforcer la spécialisation des juges ;
- diversifier les activités de l'Institut Judiciaire de Jordanie.

4. Les traités liant la Jordanie en matière pénale, judiciaire et de protection des droits fondamentaux

Au-delà des conventions multilatérales spécialisées, le Royaume hachémite de Jordanie est également partie à plusieurs textes des Nations unies portant sur la protection ou la promotion des droits fondamentaux : pacte

international relatif aux droits civils et politiques adopté à New York, le 16 décembre 1966, convention du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984 ou encore convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 .

La Jordanie a été, par ailleurs, l'un des premiers pays de la région à ratifier le Statut de Rome relatif à la Cour pénale internationale (2002).

Au niveau bilatéral, la Jordanie n'avait, jusqu'en 2011, conclu d'accords d'entraide judiciaire en matière pénale qu'avec des pays du Moyen-Orient ou d'Afrique du Nord. La présente convention représente le premier accord de ce type signé par le Royaume avec un pays de l'Union européenne. Elle a été suivie par la conclusion d'une convention similaire avec le Royaume-Uni au mois de mai 2013, convention qui a été ratifiée par les deux pays, dès le mois de juin 2013.

Une convention d'entraide pénale a été signée entre la Jordanie et les Etats-Unis en octobre 2013, convention en cours de ratification dans les deux pays.

II. LA CONVENTION D'ENTRAIDE CRIMINELLE

A. LA COOPERATION JUDICIAIRE EN MATIERE PENALE

1. L'entraide judiciaire en matière pénale constitue la réponse à l'internationalisation du phénomène criminel

Face à l'internationalisation du phénomène criminel, les autorités judiciaires nationales dont les prérogatives sont nécessairement limitées, voire inexistantes, lorsqu'elles se trouvent en territoire étranger, ne peuvent agir que si elles agissent ensemble.

L'entraide judiciaire en matière répond au besoin de coopération entre autorités judiciaires dans la recherche, l'obtention ou la fourniture de preuves appelées à être utilisées dans le cadre d'une procédure répressive. Elle recouvre des réalités aussi diverses que l'audition de témoins, la réalisation de perquisitions, la communication de dossiers ou encore l'échange de casiers judiciaires.

Destinée à alimenter, à enrichir une procédure nationale, l'entraide judiciaire en matière pénale se présente souvent comme le préalable à une demande d'extradition de la personne qui a choisi de se jouer des frontières pour tenter d'échapper à ses responsabilités.

L'entraide est généralement régie par des conventions bilatérales ou multilatérales, générales ou spéciales.

2. La France accepte de coopérer même en l'absence de convention sous condition de réciprocité

A la différence de certains États, qui ne coopèrent en matière pénale que sur le fondement d'une convention internationale, la France accepte de donner suite à une demande d'entraide étrangère même en l'absence de convention applicable, sur le fondement de ses dispositions légales interne, à condition cependant que l'autorité étrangère, au titre de la réciprocité, offre ses services dans des affaires comparables.

De la même façon, ces dispositions internes permettent aux magistrats français, en l'absence de convention, de présenter leurs demandes à des autorités étrangères, en faisant des offres de réciprocité.

En France, on distinguait traditionnellement « les commissions rogatoires internationales », émanant des magistrats instructeurs, et « les demandes d'entraide », formulées par les magistrats du Parquet. Désormais, c'est le terme générique de « demande d'entraide » qui est privilégié.

3. Les précédentes demandes des autorités françaises en matière d'entraide judiciaire

On compte aujourd'hui 18 demandes présentées par les autorités françaises en matière d'entraide judiciaire, dont le délai moyen de traitement varie entre 12 et 18 mois. Il doit être souligné que le nombre des demandes réellement exécutées doit être minoré, ne coïncidant pas avec celui des procédures clôturées.

Ainsi en matière d'infractions de droit commun, seules six commissions rogatoires internationales ont donné lieu à des actes d'exécution. A ce jour, une demande demeure en cours d'exécution. Le caractère modeste de ce volume d'échanges ne doit pas faire oublier que les demandes françaises se rapportent systématiquement à des procédures présentant une certaine sensibilité.

Cinq commissions rogatoires internationales ont été délivrées dans le courant de l'année 2004 dans le cadre de l'information suivie au TGI de Paris ouverte, le 29 juillet 2002, pour des chefs d'abus de biens sociaux, recel, trafic d'influence aggravé. Les investigations sont relatives aux violations supposées de l'embargo décidé à l'encontre du régime irakien par les Nations-Unies (résolution 986 des Nations-Unies sur la vente de pétrole irakien). Il n'apparaît pas que l'entraide accordée ait permis d'apporter au dossier des éléments réellement productifs. En effet, les autorités jordaniennes ont indiqué que deux des commissions rogatoires internationales relèvent du comité « *pétrole contre nourriture* » et que cette instance a décidé de ne pas les prendre en considération. En une autre occasion, elles ont invoqué le secret bancaire pour se soustraire à l'exécution de la demande. Bien que le magistrat instructeur ait indiqué aux autorités requises qu'il entendait maintenir toutes ses demandes, une seule d'entre elles apparaît avoir été réellement exécutée par les autorités hachémites.

Concernant les affaires sensibles, une commission a été délivrée en 2012 sur le dossier de Yasser Arafat, une autre en 2009, dans le cadre de l'accident aérien impliquant la *Yémenia Airways*.

En matière de terrorisme, cinq commissions rogatoires internationales ont été présentées aux autorités jordaniennes entre 2001 et 2006.

Deux de ces demandes d'entraide, en date des 7 et 16 février 2001, ont été émises dans la procédure suivie notamment contre Illich Ramirez Sanchez, alias Carlos, pour les attentats commis rue Marboeuf à Paris et contre le train « le Capitole » Paris-Toulouse entre le 29 mars et le 22 avril 1982. Ces demandes ont été exécutées en mars 2001.

Une demande d'entraide a été émise, le 24 décembre 2004, dans une information ouverte du chef d'association de malfaiteurs en vue d'accomplir des actes de terrorisme (combattants islamistes dans la région du Caucase, projets d'attentats en France) aux fins d'audition et de recueil d'éléments sur un membre du groupe, détenu en Jordanie (Adnan Sadiq alias Abou Atiya). Les pièces d'exécution de cette demande étaient transmises en mai 2005.

Une demande d'entraide a été émise, le 3 février 2006, dans le cadre de l'information judiciaire suivie notamment contre Bahman Tehrani portant sur les activités de l'Organisation des Moudjahidins du peuple d'Iran, des chefs d'association de malfaiteurs en vue d'accomplir des actes de terrorisme et de financement du terrorisme, aux fins d'investigations portant sur des mouvements financiers et sur des structures commerciales ouvertes en Jordanie. Les pièces d'exécution de cette demande étaient transmises en février et juillet 2007.

Enfin, une demande d'entraide a été émise, le 3 mars 2006, dans une information judiciaire visant une structure de recrutement, de financement et d'acheminement de jihadistes vers l'Irak, organisée autour d'un résident belge, aux fins d'audition d'un activiste expulsé en Jordanie et de recueil de renseignements sur un autre activiste, tous deux en relation avec cette structure. Aucune pièce d'exécution n'a été transmise et l'information judiciaire a été clôturée.

B. UNE CONVENTION QUI S'INSPIRE PRINCIPALEMENT DE LA CONVENTION EUROPEENNE D'ENTRAIDE EN MATIERE PENALE

1. L'initiative de la négociation émane de la Jordanie

C'est au nom du principe de précaution, largement entendu, et pour anticiper tout développement futur de la délinquance transnationale, que la Jordanie a souhaité s'engager dans le processus de négociation de la présente convention. Les autorités jordaniennes misaient également sur le côté dissuasif que pourrait avoir un tel instrument auprès de certains délinquants.

En outre, les autorités d'Amman attachaient une grande importance au fait de pouvoir signer en premier lieu, au sein de l'Union européenne, avec la France avec laquelle elle entretient depuis plusieurs années d'excellentes relations dans le domaine de la coopération technique. La Jordanie espérait, enfin, que le texte signé avec la France puisse ensuite servir de modèle, de référence pour les négociations ultérieurement conduites par le Royaume avec d'autres pays européens. C'est d'ailleurs la convention franco-jordanienne qui a été utilisée comme base dans le cadre des discussions conduites avec les autorités britanniques.

Le texte de la présente convention a été négocié, à la demande expresse de la Partie jordanienne, sur la base de la convention d'extradition en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Etat des Émirats arabes unis signée à Paris, le 2 mai 2007, et régulièrement entrée en vigueur, le 1^{er} septembre 2009. Cette dernière a été quant à elle élaborée à partir d'un projet de texte initialement proposé par les autorités françaises au mois d'août 2001.

2. Les dispositions du texte

Le texte s'inspire largement des conventions européennes d'entraide judiciaire en matière pénale respectivement du 20 avril 1959 et du 29 mai 2000.

Concernant la convention du 29 mai 2000, seuls quelques-uns de ces dispositifs ont pu être retenus. Par conséquent, la présente convention n'offre pas autant de possibilités de coopération que cette dernière.

S'agissant de l'entraide, la France a en réalité davantage obtenu de contreparties qu'elle n'a concédé d'avantages. La convention d'entraide judiciaire correspond, pour une grande partie, à la convention de même nature conclue avec les Émirats Arabes Unis.

L'économie générale du texte repose ainsi sur des dispositions :

- limitant le champ et la finalité de l'entraide à la seule collecte des éléments de preuves ;
- établissant des obligations de coopération en matière de recherche et d'identification des produits d'infractions pénales, de saisie, de confiscation, de restitution des produits du crime ;
- mettant en place certaines formes particulières d'entraide telles que : la comparution de témoins (y compris de personnes détenues), la remise d'actes judiciaires, la transmission d'extraits de casier judiciaire et l'audition par vidéoconférence ;

- précisant le contenu, la forme et les modalités de transmission des demandes d'entraide (par la voie diplomatique, sauf urgence auquel cas les communications ont lieu entre autorités centrales);
- instituant les règles d'exécution des demandes d'entraide (prise en compte du formalisme demandé par la partie requérante, possibilité pour les autorités de la partie requérante d'assister à l'exécution des demandes) ;
- établissant des garanties traditionnelles dans les conventions bilatérales de coopération judiciaire conclues par la France, qui reposent pour l'essentiel sur l'introduction : 1) de motifs de refus d'exécution et de report des demandes d'entraide, assortie d'une obligation de motivation et de notification à la partie requérante, 2) de règles relatives à la confidentialité et à l'utilisation de la demande et des éléments de preuve communiqués, consacrant un principe de « spécialité » et la possibilité d'émettre des conditions et restrictions à l'utilisation par la partie requérante des éléments de preuve transmis.

Toutefois, à la différence du texte franco-émirien, la convention entre la France et la Jordanie comporte plusieurs dispositions reprises notamment d'instruments de coopération judiciaire applicables entre les États membres de l'Union européenne. Il s'agit en particulier de dispositions relatives :

- à la possibilité d'avoir recours à la vidéoconférence pour l'audition de témoins, d'experts et, sous certaines conditions, de personnes poursuivies ;
- à la possibilité pour les autorités de la partie requérante qui auront assisté à l'exécution d'une demande d'entraide sur le territoire de la Partie requise, de se voir remettre directement une copie certifiée conforme des pièces d'exécution ;
- aux dénonciations officielles ;
- à l'échange spontané d'informations relatives à des infractions dont la poursuite ou le jugement relève de la compétence de l'une ou l'autre des Parties.

III. LA CONVENTION D'EXTRADITION

A. LA PROCEDURE D'EXTRADITION JORDANIENNE

1. Une procédure largement utilisée par les autorités jordaniennes avec les pays arabes voisins

Cette procédure est déjà largement utilisée par les autorités jordaniennes avec les pays arabes voisins avec lesquels Amman se trouve liée par une convention d'extradition (Syrie, Liban, Arabie saoudite, Koweït).

Lorsque, en application d'une convention d'extradition, une requête aux fins de remise est présentée aux autorités jordaniennes, c'est un magistrat appartenant aux tribunaux du premier degré qui en est saisi, ces derniers ayant une compétence exclusive en la matière.

Ce magistrat, qui siège à juge unique, examine la conformité de la procédure et la pertinence des pièces jointes par l'Etat requérant avec les dispositions de la convention d'extradition.

S'il est satisfait, il accorde la demande d'extradition présentée. A défaut, il la rejette. Sa décision est susceptible d'appel et la décision prise en appel d'un pourvoi devant la Cour de cassation. Une fois la décision accordant l'extradition devenue définitive, elle est transmise au ministère de la Justice, lequel en saisit ensuite le chef du Gouvernement. Si la décision est approuvée par ce dernier, elle est transmise au Roi pour qu'il signe à son tour un décret royal.

Ce n'est qu'une fois ce décret établi et signé par le Roi que le procureur général du Royaume sera saisi pour mise à exécution de l'extradition par les services de police jordaniens. Ceux-ci assureront alors le transfert en liaison avec les autorités de l'Etat requérant.

A noter que la Constitution du Royaume hachémite de Jordanie n'exclut pas expressément l'extradition des nationaux jordaniens. Son article 9 prohibe, en effet, seulement l'expulsion des nationaux. Néanmoins, l'interprétation actuelle de cet article par la Cour de cassation jordanienne paraît avoir assimilé l'extradition de nationaux à une expulsion.

2. Les précédentes demandes d'extradition franco-jordaniennes

Depuis 2000, seules deux demandes d'extradition ont été présentées, il y a plus de treize ans, entre 2001 et 2002, à l'initiative des autorités françaises. Les autorités jordaniennes n'ont pour leur part pas émis de demandes.

Les faits motivant les deux demandes françaises sont ignorés. Compte tenu de leur ancienneté, les dossiers de ces demandes ont été archivés.

B. L'ÉTABLISSEMENT D'UN CADRE JURIDIQUE CONTRAIGNANT ET RESPECTUEUX DES DROITS DE L'HOMME

1. Une convention d'extradition qui s'inscrit dans la continuité des accords précédemment conclus par la France

Les négociations se sont effectuées sur la base d'un projet français qui n'a subi que peu d'amendements.

La convention comporte les dispositions classiques de conventions bilatérales en la matière, tant en ce qui concerne les dispositions de fond (champ

d'application et détermination des infractions donnant lieu à extradition, motifs de refus, peine capitale, principe de spécialité et exceptions, etc.), que les dispositions de procédure (contenu, formes et transmission des demandes, compléments d'informations, ré-extradition vers un Etat tiers, arrestation provisoire, concours de demandes, décision et remise, remise ajournée ou conditionnelle, information sur les résultats des poursuites pénales...).

2. Les refus d'extradition sont prévus par la convention

Les négociations ont principalement porté sur les motifs de refus de l'extradition et, en particulier, celui lié aux infractions de nature politique. Si le principe d'un motif de refus permettant à la partie requise de refuser l'extradition pour des faits qu'elle considère comme politiques n'a pas posé de difficulté, la partie jordanienne a souhaité exclure certaines infractions du champ de ce motif de refus et ainsi proposé de ne pas considérer comme politiques les infractions terroristes.

La délégation française a fait valoir qu'en l'absence de définition unanimement et universellement agréée du terrorisme, une telle exclusion paraissait trop large. Une solution de compromis a finalement été trouvée sur la base d'accords précédemment conclus par la France qui reprennent le mécanisme établi par la Convention européenne pour la répression du terrorisme du 27 janvier 1977. Le dispositif retenu, sans nommer expressément les infractions terroristes, permet de façon discrétionnaire à la partie requise de ne pas considérer comme politiques « tout acte grave de violence dirigé contre la vie, l'intégrité corporelle ou la liberté des personnes ou tout acte grave contre les biens lorsqu'il a créé un danger collectif pour les personnes ». En outre, cette solution prévoit certains critères dont la partie requise doit tenir compte pour apprécier le caractère de particulière gravité de l'infraction (utilisation de moyens cruels ou perfides, atteinte à des personnes étrangères aux mobiles qui ont inspiré l'infraction).

EXAMEN EN COMMISSION

La commission examine le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 11 février 2015 à 9 heures 30.

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

M. Jean-Pierre Dufau. Je remercie le rapporteur pour son double rapport et je le rejoins dans ses conclusions qui soulignaient les liens qui unissent la France et la Jordanie et l'importance de ce dernier pays pour la stabilité de la région. Cet accord concerne des Français et des Jordaniens, mais concernent-ils aussi des ressortissants d'Etats tiers sur le sol Jordanien ? Nous savons l'importance du nombre de réfugiés dans le Royaume et le poids qui en résulte pour le régime.

M. Didier Quentin. Nous verrons quelle application est faite de l'accord, mais cela me semble possible que des ressortissants de pays tiers soient concernés. La réextradition vers un Etat tiers est d'ailleurs visée.

M. Jean-Paul Bacquet. Je félicite à mon tour le rapporteur pour son rapport et sa façon dynamique d'exposer la situation. La Jordanie est un pôle de stabilité, mais c'est un pôle que nous devons maintenir stable dans une région totalement instable. C'est la raison pour laquelle, quel que soit l'accord conclu, il faut le soutenir. Nous connaissons la stratégie d'influence du pays, la lutte contre Daech et l'accueil des réfugiés qui constituent peut-être aujourd'hui 50 % de la population, dont 800 000 Syriens, dans des conditions difficiles, avec une pression sur la nappe phréatique qui est une des priorités de l'AFD et une déstabilisation du marché du travail. Effectivement, la Jordanie devient en plus une plaque tournante du trafic de stupéfiant, trafic facilité par les crises.

Je suis le président du groupe d'amitié France-Jordanie. Lorsque le Roi est venu à Paris, il a demandé au cours d'un échange nourri que la France soit plus présente dans son pays. J'ai demandé à pouvoir effectuer une mission avec le groupe d'amitié. Je me suis vu opposé un refus systématique. Cela n'intéresse personne à la Présidence. J'apprécierai que la Présidente de la Commission puisse intervenir pour exprimer le soutien de la Commission à une telle initiative, car il s'agit à nos yeux d'un pays fondamental pour la stabilité et la paix. Les parlementaires peuvent jouer un rôle et le Parlement est trop souvent oublié par l'exécutif.

M. Didier Quentin. Je vous rejoins sur la nécessité que des députés se rendent en Jordanie pour marquer notre soutien au pays. Je pars la semaine prochaine en Birmanie avec le groupe d'amitié et, si ce pays s'ouvre et que nous devons accroître notre présence, nous n'avons pas des liens de la même densité qu'avec la Jordanie. Il s'agit en outre d'un appel du Roi auquel il faut répondre.

Mme la Présidente Elisabeth Guigou. Je vais saisir la Vice-Présidente chargée des relations internationales et joindre ma voix à la demande d'une mission. Je suis moi aussi préoccupée par le fait que les parlementaires ne sont pas systématiquement associés, d'une manière ou d'une autre, aux déplacements à l'étranger. Je vais écrire un courrier à ce sujet au Président de la République et au ministre des Affaires étrangères.

M. Jean-Paul Bacquet. L'audition du général Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées, a encore démontré que l'association des parlementaires est utile. Nous pouvions échanger en connaissance de cause. Nous étions avec Valérie Fourneyron autour du jour de l'an sur le terrain avec nos troupes et nous savons ce qu'est l'opération Barkhane. Le déplacement de plusieurs d'entre nous en République centrafricaine a joué un rôle important et nos impressions n'ont pas laissé insensible le général, notamment s'agissant de la perception de l'armée française comme force d'occupation.

Mme la Présidente Elisabeth Guigou. J'ai pour ma part noté qu'il s'y rendait très régulièrement. On pourrait envisager qu'un membre de notre Commission l'accompagne une fois de temps en temps.

M. Didier Quentin, rapporteur. Cette association de moins en moins fréquente des parlementaires concerne aussi les invitations aux manifestations culturelles. Ce sont désormais les grandes entreprises qui nous convient. Cela participe pourtant du rayonnement de la France.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission *adopte* sans modification les projets de loi (n° 1180 et 1181).

ANNEXE 1

AUDITIONS

Néant

ANNEXE

TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume hachémite de Jordanie, signée à Paris, le 20 juillet 2011

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée l'approbation de la convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume hachémite de Jordanie, signée à Paris, le 20 juillet 2011