

N° 399

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 mai 2009

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation de la **convention d'entraide judiciaire en matière pénale** entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'État des **Émirats Arabes Unis**,*

Par M. Michel BOUTANT,

Sénateur

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, président ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergueris, vice-présidents ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, secrétaires ; MM. Jean-Paul Alduy, Jean-Etienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Borotra, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Robert Lafoauly, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Jean-Luc Mélenchon, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.*

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 1243, 1478 et T.A. 256

Sénat : 351 et 400 (2008-2009)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LES EMIRATS ARABES UNIS : UN ETAT PROSPERE ET STABLE QUI REPRESENTE UN PARTENAIRE STRATÉGIQUE DE LA FRANCE AU MOYEN- ORIENT</b> .....	6
<b>A. LES EMIRATS ARABES UNIS : UN ETAT PROSPERE ET STABLE</b> .....	6
1. <i>Un système politique original</i> .....	6
2. <i>Une économie riche et diversifiée</i> .....	7
3. <i>Un système judiciaire mêlant tradition et modernité</i> .....	8
<b>B. UN PARTENAIRE STRATEGIQUE DE LA FRANCE DANS LA RÉGION</b> .....	11
1. <i>Des relations politiques anciennes et privilégiées</i> .....	11
2. <i>Un partenaire commercial de premier plan</i> .....	12
3. <i>Une coopération dense et diversifiée</i> .....	13
<b>II. LA CONVENTION D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE : UN INSTRUMENT QUI PERMETTRA DE RENFORCER LA COOPÉRATION ENTRE LES DEUX ETATS DANS LE RESPECT DES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE NOTRE DROIT</b> .....	15
<b>A. UNE CONVENTION « CLASSIQUE » D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIERE PÉNALE QUI EST LA PREMIERE AVEC UN ETAT DE LA PÉNINSULE ARABIQUE</b> .....	15
1. <i>La première convention d'entraide judiciaire pénale avec un Etat de la péninsule arabique</i> .....	15
2. <i>Un contenu « classique »</i> .....	17
<b>B. UN ACCORD QUI PERMETTRA DE RENFORCER LA COOPÉRATION JUDICIAIRE TOUT EN RESPECTANT LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DU DROIT PENAL FRANÇAIS</b> .....	20
<b>CONCLUSION</b> .....	23
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	24
<b>PROJET DE LOI</b> .....	25
<b>ANNEXE - ETUDE D'IMPACT</b> .....	26



Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, a pour objet d'autoriser l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre la France et les Emirats arabes unis, signée à Paris le 2 mai 2007.

Cette convention d'entraide judiciaire, relativement « classique » dans son contenu mais la première avec un Etat de la péninsule arabique, intervient avec un partenaire stratégique de la France au Moyen-Orient.

La France entretient, en effet, avec les Emirats Arabes Unis des relations étroites, tant sur le plan politique, qu'économique, et une coopération riche et diversifiée, comme en témoignent notamment l'ouverture d'une antenne de l'université de la Sorbonne, la construction d'un musée du Louvre, ou encore la création prochaine d'une base militaire française à Abou Dhabi.

Avant d'examiner le contenu de cette convention, il a donc paru utile à votre rapporteur de rappeler la situation des Emirats arabes unis et ses relations avec la France.

## **I. LES EMIRATS ARABES UNIS : UN ETAT PROSPERE ET STABLE QUI REPRESENTE UN PARTENAIRE STRATÉGIQUE DE LA FRANCE AU MOYEN-ORIENT**

### ***A. LES EMIRATS ARABES UNIS : UN ETAT PROSPERE ET STABLE***

#### **1. Un système politique original**

Constituée le 2 décembre 1971, lors du départ des britanniques, la fédération des Emirats Arabes Unis (EAU), qui regroupe sept Emirats (Abou Dhabi, Dubaï, Charjah, Oumm al-Qaïwain, Ajman, Foujaïrah et Ras al-Khaïmah), forme un Etat stable et prospère, peuplé d'environ 6 millions d'habitants.

L'émirat d'Abou Dhabi, qui représente 73 % du territoire, est la clef de voûte, tant politique qu'économique, militaire ou diplomatique de la fédération. De fait, l'émir d'Abou Dhabi, Cheikh Zayed Bin Sultan Al-Nahyan, a assuré la présidence de la fédération depuis sa création en 1971 jusqu'à son décès en novembre 2004. Son fils, Cheikh Khalifa, actuel émir d'Abou Dhabi, lui a succédé à ce poste. Dubaï, plus en retrait sur le plan politique, se distingue par son dynamisme économique et commercial et son rôle de plate-forme de services au niveau régional. Les émirats du nord, plus pauvres, tentent, dans une certaine mesure de s'en inspirer.

La Constitution provisoire (devenue permanente en mai 2006) prévoit un partage des pouvoirs entre les émirats et la fédération, dont les compétences couvrent notamment les affaires étrangères, la sécurité, la défense, la nationalité, la monnaie, l'éducation et l'extradition des criminels. Les souverains des émirats ont par ailleurs prévu la possibilité d'élargir ces compétences fédérales, et, dans le domaine de la justice, de plus en plus de secteurs ont été transférés au niveau fédéral depuis 1971.

Le gouvernement fédéral comprend :

- un Conseil suprême, composé des sept émirats des Etats composant la Fédération, qui désignent pour cinq ans, en leur sein, un Président et un vice-président. Ce conseil est investi de pouvoirs législatif et exécutif, il nomme le Premier Ministre.

- un Cabinet ou Conseil des ministres, présidé par le Premier Ministre, qui constitue « l'organe exécutif » de la Fédération. Le Premier Ministre choisit les ministres avec l'accord du Conseil suprême (avec une répartition des postes entre les Etats de la Fédération). Il existe un ministère commun de la Justice et des affaires islamiques et religieuses.

Le gouvernement fédéral, dirigé par l'émir de Dubaï, Cheikh Mohammed bin Rachid Al Maktoum depuis le 6 février 2006, a été remanié le 17 février 2008.

Le Parlement fédéral, le Conseil national fédéral, composé de 40 membres, a un rôle législatif mais aussi un rôle de contrôle des Ministres. Des élections destinées au renouvellement de la moitié des sièges se sont tenues, pour la première fois, les 16, 17 et 18 décembre 2006. La répartition des sièges du Conseil national fédéral, comme les effectifs du collège de grands électeurs chargés d'élire leurs titulaires, obéissent à une pondération par émirat. Le nouveau Conseil national fédéral a commencé ses travaux le 12 février 2007 et élu Abdelaziz Al Ghurair comme président.

Le pouvoir judiciaire fédéral est indépendant et chapeauté par une Cour suprême fédérale, qui décide de la constitutionnalité des lois fédérales et arbitre les conflits entre émirats. Elle joue également le rôle de cour de cassation et de juge dans des matières fédérales. Elle est composée d'un président et de cinq juges, nommés par le Conseil suprême et qui ne peuvent être destitués que pour faute grave. Ils exercent normalement leurs fonctions jusqu'à la retraite.

## **2. Une économie riche et diversifiée**

Les Emirats Arabes Unis disposent de 10 % des réserves mondiales de pétrole, des quatrièmes réserves mondiales de gaz et d'un PIB par habitant d'environ 41 700 dollars, parmi les plus élevés au monde.

Les EAU ont connu une croissance économique exceptionnelle au cours des dernières années, proche de 10 % par an. Le PIB a atteint environ 208 milliards de dollars en 2008, contre 48 milliards en 1998. Ils constituent désormais la troisième économie du Moyen-Orient, derrière l'Arabie saoudite et l'Iran et sont le pays du Conseil de coopération des Etats arabes du Golfe (CCEAG), le plus avancé dans le processus de diversification de leur économie. Les services (commerce international, tourisme, activités financières) représentent environ 40 % du PIB. Neuf millions de touristes se sont rendus aux Emirats Arabes Unis en 2007, dont sept millions à Dubaï. La contribution du secteur des hydrocarbures (pétrole et gaz) au PIB a été ramenée aux alentours de 35 % contre 45 % à la fin des années 1980 et 70 % au milieu des années 1970.

Dubaï revendique la place de première plate-forme portuaire et aéroportuaire régionale. Un nouvel aéroport est en construction avec pour ambition de devenir le plus grand aéroport mondial, avec une capacité de 120 millions de passagers par an. L'émirat est aujourd'hui le troisième centre de réexportations de la planète derrière Hong-Kong et Singapour. Dans ce contexte, et fort des succès passés, Dubaï continue de lancer des projets ambitieux qui comportent pourtant d'importants risques financiers. L'émirat d'Abou Dhabi semble désormais s'inspirer de la stratégie suivie par Dubaï afin de diversifier à son tour son économie et développe ses capacités aéroportuaires, industrielles et touristiques.

Les Emirats arabes unis sont devenus un investisseur majeur sur les marchés internationaux. Les entreprises émiriennes ou les fonds d'investissement mènent d'ambitieuses politiques d'internationalisation et de prise de participation sur les marchés extérieurs. Les EAU disposent ainsi des fonds souverains qui figurent parmi les mieux dotés au monde, à l'image de l'Abu Dhabi Investment Authority (ADIA), qui détiendrait des actifs supérieurs à 900 milliards de dollars.

Dans un contexte de surchauffe économique, les Emirats sont toutefois confrontés à des pressions inflationnistes, la hausse annuelle des prix étant passée d'environ 3 % au début des années 2000 à environ 12 % en 2008, cette progression étant due pour une large part à la forte augmentation des prix de l'immobilier. Comme les autres marchés financiers de la région, la bourse de Dubaï a subi une importante correction liée à la crise financière tandis que les prix de l'immobilier voyaient leur progression ralentir en 2008.

La situation budgétaire des Emirats se caractérise par des excédents importants, de l'ordre d'environ un quart du PIB. La dette publique extérieure n'excède pas 10 % du PIB.

La monnaie nationale, le dirham, est ancrée au dollar. Un régime de change flexible est cependant envisagé dans la perspective de la mise en place d'une union monétaire entre les pays membres du CCEAG. Les EAU sont membres de l'OMC depuis 1996.

L'économie des Emirats Arabes Unis a été désignée comme l'« économie la plus compétitive du monde arabe » par le forum économique mondial de Doha en avril 2007.

### **3. Un système judiciaire mêlant tradition et modernité**

Si le système juridique présente, dans son organisation, des similitudes avec le système français, le système judiciaire a pour fondement l'Islam, qui est religion d'Etat, mais le droit émirien est également influencé par le droit anglo-saxon (*common law*) et les traditions juridiques égyptiennes. Le droit coutumier est pris en compte largement par les juridictions et il existe des instances tribales de règlement des conflits.

Le système judiciaire émirien est né avec la fédération en 1971. A cette date, chacun des sept émirats possédait ses cours judiciaires et y appliquait des lois particulières. Dès ses premières années d'expérience, l'Etat fédéral s'est préoccupé d'instaurer un système législatif et judiciaire uniforme. Il n'y a qu'un ordre de juridiction.

A partir de 1978, quatre Émirats<sup>1</sup> ont choisi de transférer les compétences des autorités judiciaires locales aux tribunaux fédéraux de première instance. En revanche, tout en appliquant les mêmes lois fédérales,

---

<sup>1</sup> Charjah, Fujeirah, Umm al Quwain et Ajman.

les Emirats de Dubaï, Abou Dhabi et de Ras al Khaimah ont décidé de maintenir leurs propres systèmes judiciaires et ne relèvent du système fédéral que pour les crimes fédéraux tels que le blanchiment d'argent, la fausse monnaie, le terrorisme et l'immigration illégale.

Par ailleurs, un réseau de tribunaux de la charia subsiste dans chaque Etat. Ces tribunaux sont notamment compétents pour les affaires de statut personnel, ce qui engendre parfois des conflits entre les deux systèmes judiciaires.

Il y a trois niveaux de juridictions fédérales :

- des tribunaux de première instance ;
- des tribunaux de grande instance avec trois juges (Cour fédérale d'appel) ;
- une Cour suprême fédérale, qui fait office de Cour de cassation (son siège est à Abou Dhabi, mais elle peut siéger dans la capitale de chacun des autres Emirats).

Il existe par ailleurs un parquet (le niyaba), avec à sa tête un attorney général et ses assesseurs, tous nommés par les présidents des Etats avec accord du ministre de la Justice. Pour la première fois en 2008, deux femmes ont été nommées au parquet. Les deux Etats ayant conservé leurs compétences juridictionnelles ont des parquets indépendants.

Le ministère public dispose traditionnellement de pouvoirs notablement plus étendus que ceux reconnus à son homologue français, d'autant qu'il n'existe pas de juridiction comparable au juge d'instruction. Le procureur, qui exerce un pouvoir hiérarchique sur la police, est donc tout à la fois autorité de poursuite et d'instruction. Il est également en charge de l'exécution des sentences pénales.

Comme en France, l'engagement de la procédure pénale est régi par le principe de l'opportunité des poursuites. La recherche des preuves et des suspects est conduite par la police, sous l'autorité du procureur. Ce dernier dispose de certaines des prérogatives telles que l'audition des témoins, l'interrogatoire des suspects, la possibilité de procéder à une reconstitution, etc.). Le procureur dispose également de la possibilité de placer un suspect en détention provisoire pendant une durée limitée (21 jours - à l'issue de 48 heures de garde à vue - dans l'Emirat de Dubaï, par exemple).

Il est possible à la personne suspectée de consulter un avocat dès la première heure de garde à vue, étant précisé que le droit de ce dernier d'assister à un interrogatoire peut être récusé par le procureur à tout moment, sans motivation. La transmission du dossier aux avocats s'opère au fur et à mesure de l'enquête, à la discrétion du procureur. Enfin, les commissions d'office n'existent que pour les crimes passibles de la peine capitale ou de la réclusion criminelle.

Il existe un Conseil supérieur de la magistrature, qui a pour fonction de veiller à l'indépendance de la magistrature et de donner son avis pour la promotion des magistrats. Il est présidé par le ministre de la Justice et est composé de l'attorney général, du directeur des services judiciaires, du président de la cour suprême et de trois « seniors judges ». En outre, la loi de 1983 réglementant la profession de magistrat prévoit la création d'un Conseil disciplinaire.

Dans un pays peu peuplé, où plus de 80 % de la population est étrangère, la plupart des professions judiciaires sont exercées par des expatriés, très souvent égyptiens dans le domaine du droit, même si certains Émiriens sont juges ou avocats. C'est ainsi que les magistrats émiriens titulaires d'une licence en droit ou en charia peuvent être recrutés parmi les substituts du parquet, les professeurs de droit ou de charia, les avocats et dans toute autre profession liée au fonctionnement de la justice. Ils sont nommés pour une durée indéterminée et ne quittent leurs fonctions qu'à la retraite ou en cas de faute disciplinaire grave. Leur formation initiale est dispensée dans les instituts d'études judiciaires de Dubaï et d'Abou Dhabi, créés par décret du Conseil des ministres en 1992. Ces mêmes instituts organisent la formation continue de tout le corps judiciaire.

Les magistrats étrangers, qui viennent d'autres pays arabes ou africains, sont pratiquement tous musulmans (Jordanie, Syrie, Égypte, Maroc, Soudan) et sont généralement des magistrats confirmés, détachés de leur pays d'origine auprès du ministère émirien de la Justice, dans le cadre d'accords de coopération. Ils sont nommés pour une durée déterminée.

Les avocats ne sont pas organisés en barreaux mais simplement inscrits au registre du ministère de la Justice, cette inscription devant être renouvelée chaque année. Les avocats peuvent aussi être d'une autre nationalité, mais ils ne peuvent exercer, dans ce cas, qu'en association avec un avocat émirien. Quant aux greffiers, ils sont pour leur part fonctionnaires du ministère de la Justice.

L'état de droit aux EAU est un mélange de modernité et de tradition.

Les droits de l'Homme sont en principe garantis par la Constitution et le gouvernement s'efforce de se rapprocher des normes internationales, même si Amnesty International fait toujours part du maintien en détention dans des lieux secrets de personnes impliquées dans des actes de terrorisme.

Le droit pénal demeure imprégné par la charia.

Comme en droit français, les infractions pénales obéissent à une classification tripartite en crimes, délits et contraventions, pour lesquels les peines encourues sont de respectivement de 1, 3 et 10 ans d'emprisonnement. Les contraventions sont en principe jugées par un juge unique, tandis que les crimes et les délits le sont en audience collégiale. L'appel et le pourvoi en cassation sont toujours possibles.

La peine de mort n'est pas abolie. Les infractions punies de la peine capitale sont l'homicide, le viol, la haute trahison, le vol aggravé, l'apostasie, la vente et, depuis 1995, le trafic de drogue. Il y a toujours des condamnations mais elles ne sont en fait pas toujours appliquées (la dernière exécution remonte à 2002). Selon la loi islamique, les membres de la famille de la victime peuvent demander la peine de mort à l'encontre de l'accusé reconnu coupable, mais aussi renoncer à ce droit en échange d'une indemnité (la diwa ou « prix du sang », concept qui a ainsi permis la libération des infirmières bulgares retenues en otage en Libye). Enfin, le Président de la fédération des Émirats Arabes Unis peut, en dernier recours, accorder un pardon et une grâce totale ou partielle et doit obligatoirement être consulté avant l'exécution d'une peine capitale.

Les châtiments corporels (lapidation, flagellation) s'appliquent encore, particulièrement dans des condamnations par les tribunaux religieux (par exemple, les relations sexuelles illicites au regard de la charia ou hors mariage).

Selon les émirats, une latitude plus ou moins grande est laissée au juge pour écarter l'application de ces règles. L'une des principales difficultés demeure le caractère imprévisible des décisions, notamment celles des tribunaux qui appliquent la charia.

En outre, un arrêt de la Cour d'appel d'Abou Dhabi du 11 mars 1996 a écarté l'application de la charia pour les non musulmans.

Actuellement, neuf ressortissants français sont détenus dans les EAU.

## ***B. UN PARTENAIRE STRATEGIQUE DE LA FRANCE DANS LA RÉGION***

Conscients de leur faiblesse démographique et militaire, notamment face à l'Iran, les Emirats Arabes Unis ont noué des relations privilégiées avec les Etats-Unis, mais aussi avec le Royaume-Uni et la France.

### **1. Des relations politiques anciennes et privilégiées**

Les relations politiques entre la France et les Emirats Arabes Unis sont anciennes et privilégiées, placées dans le cadre d'un partenariat stratégique, annoncé par le Président de la République en 1997 lors de sa visite officielle à Abou Dhabi.

Ces liens sont marqués par une forte convergence de vues sur les dossiers régionaux et par les liens personnels tissés entre les dirigeants des deux pays.

Sur le plan diplomatique, les Emirats Arabes Unis ont des positions très proches de la France sur la plupart des grands dossiers régionaux mais aussi internationaux.

Par ailleurs, les relations sont très denses, comme en témoignent les fréquentes visites bilatérales au plus haut niveau.

Ainsi, le Président de la Fédération des Emirats Arabes Unis s'est rendu en visite en France entre le 17 et le 22 juillet 2006, de même que l'émir d'Abou Dhabi, le 20 juillet 2007.

L'émir de Dubaï et Premier ministre des Emirats Arabes Unis, Cheikh Mohammed bin Rachid Al Maktoum, s'est, pour la première fois, rendu en visite officielle en France les 20 et 21 mai 2008.

Le Président de la République a, pour sa part, effectué une visite officielle aux Emirats Arabes Unis le 15 janvier 2008.

Deux importants accords ont été signés à cette occasion :

- un accord de coopération dans le domaine de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire ;

- un accord portant sur une présence militaire permanente aux Emirats Arabes Unis.

## **2. Un partenaire commercial de premier plan**

Notre relation commerciale avec les EAU s'est intensifiée depuis le début des années 1990.

Les échanges commerciaux, qui ont atteint 4,62 milliards d'euros en 2007, sont structurellement excédentaires. Les exportations françaises ont atteint le chiffre record de 3,6 milliards d'euros en 2007. Les Emirats Arabes Unis représentent notre quatrième excédent commercial. Ils absorbent le quart de nos exportations au Moyen-Orient et sont notre premier client dans la région, loin devant l'Arabie saoudite, la Turquie, Israël et l'Iran.

Le dynamisme de nos échanges commerciaux s'explique, pour une large part, par la signature de grands contrats (aéronautique, biens d'équipement, matériel militaire notamment). L'aéronautique y occupe une part essentielle : les livraisons d'avions (Airbus) ont atteint 1,2 milliard d'euros en 2006 (soit le double de 2005), les Emirats Arabes Unis se classant alors au 6<sup>ème</sup> rang des plus importants clients de la France pour ce type d'achat. La compagnie aérienne Emirates est ainsi le premier client mondial de l'A380, avec 58 commandes fermes.

Malgré une progression de 30 % de nos exportations entre 2005 et 2006, notre part de marché a reculé à 4,1 % (6,4 % en 2004), en-deçà de celles de la Chine, de l'Inde ou de l'Allemagne et proche de celle du Royaume-Uni.

Nos importations ont atteint 959 millions d'euros en 2007, en recul par rapport à l'année précédente (1,1 milliard d'euros en 2006), mais en forte progression par rapport à 2004 (521 millions d'euros) et 2005 (728 millions d'euros). Elles sont essentiellement constituées de produits énergétiques.

Le stock d'investissements français aux EAU a été multiplié par six entre 1992 et 2004 (de 166 à 989 millions d'euros, soit plus du quart du stock d'investissements français au Moyen-Orient) et tend à se diversifier au-delà du seul secteur des hydrocarbures.

La société pétrolière française Total est le premier investisseur français aux Emirats au travers de sa filiale Total ABK. Elle a une présence ancienne aux Emirats et participe au projet Dolphin de gazoduc à vocation régionale, entré en service le 10 juillet 2007.

Parmi les grands contrats récemment remportés par des entreprises françaises, les plus notables sont ceux de GDF Suez pour la réalisation du projet Shuweihat-2 de construction d'une usine de dessalement d'eau de mer couplée à une centrale électrique, d'Alstom pour la fourniture de turbines à gaz pour la centrale électrique de Fujairah et de Technip, pour la fourniture et la construction sur l'île de Das d'installations de traitements de gaz.

Les investisseurs français s'intéressent à de nouveaux secteurs tels que la grande distribution (Carrefour), l'aluminium (Pechiney), le luxe (L'Oréal, Chanel, LVMH), les matériels électriques (Legrand, Schneider).

### **3. Une coopération dense et diversifiée**

Dans une région marquée par l'influence anglo-saxonne, les Emirats Arabes Unis ont manifesté leur volonté de rapprochement avec la France et d'élévation du niveau de leur coopération culturelle, universitaire, linguistique, scientifique et technique. Cette volonté a pris une dimension nouvelle au cours des dernières années avec l'implantation aux Emirats Arabes Unis de plusieurs établissements français d'enseignement supérieur et le lancement du projet emblématique du Louvre Abou Dhabi.

Plusieurs établissements d'enseignement supérieur se sont implantés aux EAU en 2006 avec le soutien des autorités émiriennes. L'université Paris-IV-Sorbonne a ainsi ouvert une antenne à Abou Dhabi à la rentrée 2006. Les écoles de commerce INSEAD et HEC se sont implantées, au travers de partenariats, à Abou Dhabi, de même que l'école de mode ESMOD à Dubaï. Un arrangement administratif a été signé à la faveur de la visite officielle du Président de la République, le 15 janvier 2008, prévoyant l'ouverture, avec la participation du lycée Louis-Le-Grand, de classes préparatoires scientifiques à Abou Dhabi. D'autres programmes concernent la coopération universitaire au travers de la promotion des études supérieures en France, la diffusion de l'expertise et du savoir-faire français (ingénierie, agronomie, technologies de l'information et de la communication, archives, archéologie...) et la formation de médecins spécialistes.

Si l'anglais occupe une place prédominante aux EAU, on constate un développement de l'enseignement du français. Le nombre d'élèves apprenant le français est en nette progression, avec environ 50 000 élèves répartis dans 176 établissements enseignant le français comme seconde ou troisième langue.

Par ailleurs, le dispositif du réseau d'enseignement français aux Emirats est composé de quatre établissements scolaires : les lycées Louis-Massignon et Théodore-Monod à Abou Dhabi, le lycée Georges-Pompidou à Sharjah (avec une annexe pour l'enseignement primaire à Dubaï) et le lycée français international de Dubaï. Près de 3 800 élèves sont scolarisés dans les quatre établissements.

Dans le domaine culturel, à la suite de négociations menées à l'initiative des autorités émiriennes, un accord a été signé, le 6 mars 2007, sur la création d'un musée des beaux-arts, qui portera pour une durée de vingt ans le nom du Louvre Abou Dhabi, situé au sein du futur complexe muséographique de l'île de Saadiyat à Abou Dhabi. Le musée du Louvre et les musées nationaux français apporteront leur expertise pour la création et la gestion de ce musée. Un espace sera réservé pour la présentation temporaire d'œuvres en provenance des collections des grands musées français.

En outre, deux alliances françaises sont implantées, à Abou Dhabi et à Dubaï.

Enfin, notre coopération militaire avec les Emirats Arabes Unis est la plus développée dans la région.

La France et les Emirats Arabes Unis sont liés par un accord de défense, conclu en 1995.

Un accord sur la création d'une base militaire française a été signé à l'occasion de la visite officielle du Président de la République, le 15 janvier 2008. Cette base, essentiellement navale, devrait être inaugurée à la fin du mois de mai 2009.

Pays moderne, ouvert sur le monde et le changement, se donnant des ambitions pour l'après-pétrole (diversification dans les services, création de plusieurs fonds souverains, investissements dans les nouvelles technologies et l'éducation), les Emirats Arabes Unis expriment une volonté politique forte de conciliation de la tradition et de la modernité pour le reste du monde arabe. Ils constituent à ce titre un partenaire privilégié de la France dans la région.

## **II. LA CONVENTION D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE : UN INSTRUMENT QUI PERMETTRA DE RENFORCER LA COOPÉRATION ENTRE LES DEUX ETATS DANS LE RESPECT DES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE NOTRE DROIT**

### ***A. UNE CONVENTION « CLASSIQUE » D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE QUI EST LA PREMIÈRE AVEC UN ETAT DE LA PÉNINSULE ARABIQUE***

#### **1. La première convention d'entraide judiciaire pénale avec un Etat de la péninsule arabique**

Le 2 mai 2007, le garde des sceaux, ministre de la justice, et le ministre émirien de la justice, ont signé à Paris une convention bilatérale d'entraide judiciaire en matière pénale. Cette convention fait suite à l'engagement en juillet 2005 de négociations portant sur trois projets de convention judiciaire en matière pénale (entraide judiciaire, extradition et transfèrement des personnes condamnées).

En effet, dans les années 1990, le développement d'une relation privilégiée dans le domaine de la coopération juridique entre la France et les Emirats Arabes Unis<sup>1</sup>, concrétisé par des actions de coopération conduites par les institutions de formation judiciaire<sup>2</sup>, avec le soutien des autorités émiriennes, a conduit à relancer les discussions sur la conclusion d'une convention d'entraide pénale, que ces dernières appelaient de leurs vœux depuis la fin des années 1970.

Ces échanges ont conduit à la transmission, par la partie française, en août 2001, de trois projets de conventions portant respectivement sur l'entraide pénale, l'extradition et le transfèrement des personnes condamnées, sur la base desquels les discussions ont pu être engagées.

Dès la première session de négociation, le projet de convention d'entraide pénale apparaissait pratiquement finalisé, contrairement aux projets de conventions sur l'extradition et le transfèrement des personnes condamnées.

---

<sup>1</sup> Les Emirats Arabes Unis apparaissent ouverts à toutes formes de coopération dans le domaine juridique, comme en témoignent les nombreux accords signés avec les pays tiers. Les autorités émiriennes souhaitent notamment tirer profit de l'expérience et de la compétence étrangère pour développer leur propre système judiciaire.

<sup>2</sup> L'ambassade de France a mis en place une coopération avec les instituts de formation judiciaire d'Abou Dhabi et de Dubaï, avec une formation linguistique et professionnelle en France de futurs magistrats émiriens. Ces deux instituts de formation ont, par ailleurs, signé des accords avec l'Ecole Nationale de la Magistrature et l'Ecole Nationale des Greffes, en 1997 pour Dubaï et en 2002 pour Abou Dhabi.

Aucune difficulté substantielle n'avait en effet été rencontrée, de sorte que les délégations avaient enregistré un consensus sur la quasi-totalité des articles.

Les réserves maintenues jusqu'alors par la partie émirienne sur certaines dispositions du projet, notamment en ce qui concerne les restrictions à l'entraide, avaient pu être levées, permettant un accord sur la base du texte proposé par la partie française et complété de stipulations portant spécifiquement sur :

- la coopération aux fins d'identification, de gel, de saisie et de confiscation des instruments et des produits du crime ;

- la protection de la confidentialité des demandes d'entraide et des éléments de preuve communiqués en exécution (introduction d'un principe dit « de spécialité ») ;

- l'instauration d'un dialogue et d'une consultation entre les autorités compétentes dans l'exécution des demande d'entraide (obligation d'information en cas de non exécution ou de retard dans l'exécution des demandes, principe de respect des conditions posées par la partie requérante et engagement d'une consultation lorsque la demande ne peut être satisfaite conformément à ces conditions).

Seules les propositions avancées par la partie française en vue d'intégrer des dispositions en matière de recueil d'informations bancaires faisaient encore l'objet d'une réserve de la partie émirienne, qui souhaitait pouvoir les expertiser plus avant dans le cadre de consultations interministérielles approfondies.

Dans ce contexte, la deuxième session permettait de finaliser aisément le projet de convention, sans difficulté majeure. Les propositions françaises relatives à la coopération en matière de recueil d'informations bancaires étaient finalement écartées par la partie émirienne, qui confirmait que l'obtention de telles informations entrait déjà dans le champ des dispositions générales de la convention. Ces assurances étaient d'ailleurs inscrites au procès-verbal de la rencontre, signé des deux chefs de délégation.

Après d'ultimes vérifications d'ordre linguistique, la Convention a pu être signée à Paris, le 2 mai 2007, concomitamment à la convention bilatérale d'extradition.

Cette signature est la première en matière judiciaire avec un Etat de la péninsule arabique. Aucune convention de coopération judiciaire en matière pénale n'existe avec l'Arabie saoudite, le Qatar, le Koweït, Bahreïn, le Yémen ou Oman. Aucune négociation bilatérale n'est actuellement en cours avec ces Etats en vue d'établir une convention similaire.

## 2. Un contenu « classique »

La convention comporte vingt-cinq articles.

**L'article 1<sup>er</sup>** définit, par une formulation très large, le champ de l'entraide. Il précise que les deux parties s'accordent mutuellement l'aide judiciaire la plus large possible dans toute procédure visant des infractions dont la répression est, au moment où l'entraide est demandée, de la compétence des autorités judiciaires de l'État requérant.

Le paragraphe 2 exclut du champ de la convention l'exécution des décisions d'arrestation et de condamnation et les infractions militaires qui ne constituent pas des infractions de droit commun.

**L'article 2** prévoit les modes de transmission des demandes d'entraide. Aux termes de ces dispositions, les parties désignent leur ministère de la justice respectif en qualité d'autorité centrale chargée de se transmettre les demandes et de recevoir les réponses. Celles-ci communiquent entre elles par la voie diplomatique.

**L'article 3** traite des restrictions à l'entraide.

Les motifs de refus comprennent, de manière classique, le risque d'atteinte à la souveraineté, la sécurité, l'ordre public ou d'autres intérêts essentiels de l'État requis, ainsi que le caractère politique de l'infraction.

Conformément au paragraphe 2, avant de refuser l'entraide judiciaire, l'État requis apprécie si elle peut être accordée aux conditions qu'il juge nécessaires. Si l'État requérant y consent, il doit s'y conformer.

**L'article 4** prévoit que, lorsque la législation de l'État requis ne l'interdit pas, les demandes d'entraide peuvent être exécutées selon les modalités que fixe la demande et introduit un mécanisme d'information entre les deux États en cas de risque de retard. Cet article fait également obligation à l'État requis d'informer la partie requérante des motifs de toute décision de ne pas exécuter partiellement ou totalement la demande d'entraide ou de la différer.

**L'article 5** fixe les règles de confidentialité des demandes d'entraide. Le paragraphe 1 précise notamment que, lorsque l'État requérant lui en fait la demande, l'État requis préserve la confidentialité de la demande, ainsi que son contenu. Si l'État requis ne peut exécuter la demande sans lever la confidentialité exigée, il en informe l'État requérant qui décide de donner suite ou non. Le paragraphe 2 énonce le principe selon lequel l'État requis peut demander que l'information ou l'élément de preuve communiqué reste confidentiel ou fixer les termes et conditions dans lesquels il peut être utilisé qui, s'ils sont acceptés par l'État requérant, s'imposent à lui. Le paragraphe 3 consacre, quant à lui, un principe de spécialité : il prévoit explicitement que l'État requérant ne peut utiliser une information ou un élément de preuve à d'autres fins que celles qui auront été stipulées dans la demande sans l'accord préalable de l'État requis.

**L'article 6**, ainsi que les quatre articles suivants, a trait aux commissions rogatoires internationales. Il prévoit que l'État requis fait exécuter conformément à sa législation les commissions rogatoires concernant une affaire pénale qui lui sont adressées par les autorités judiciaires de l'État requérant et qui ont pour objet d'accomplir des actes d'instruction ou de communiquer des pièces à conviction, des dossiers ou des documents de toute nature. Il convient de relever que les autorités de l'État requérant et les personnes en cause peuvent assister à cette exécution si l'État requis y consent. À moins qu'elle ne sollicite expressément les originaux, les documents ou dossiers demandés par la partie requérante peuvent lui être communiqués en copies ou photocopies certifiées conformes.

**L'article 7** précise que, si l'État requérant le demande expressément, l'État requis l'informe de la date et du lieu d'exécution de la commission rogatoire. Les autorités de l'État requérant et les personnes en cause peuvent assister à cette exécution si l'État requis y consent.

**L'article 8** dispose que, s'ils lui sont nécessaires pour une procédure pénale en cours, l'État requis peut surseoir à la remise des objets, dossiers ou documents dont la communication est demandée. Les originaux et les objets qui ont été communiqués sont retournés aussitôt que possible à la partie requise, à moins que celle-ci n'y ait renoncé.

**L'article 9** prévoit que l'État requis exécute, dans la mesure où sa législation le lui permet, les demandes d'appréhension, de perquisition, de gel et de saisie des avoirs, des objets et des pièces à conviction relatifs à l'infraction, objet de l'enquête dans l'État requérant. L'État requis informe l'État requérant du résultat de l'exécution de la demande. Par ailleurs, l'État requis peut transmettre, sous conditions, à l'État requérant les avoirs, les objets et les pièces à conviction saisis.

**L'article 10** prévoit que l'État requis s'efforce, sur demande de l'État requérant, d'établir si des produits ou des instruments d'une infraction pénale se trouvent sur son territoire. Si tel est le cas, l'État requis, à la demande de l'État requérant, prend, conformément à sa législation, les mesures nécessaires pour geler, saisir ou confisquer ces produits ou instruments. Les produits et instruments confisqués sont conservés par l'État requis mais peuvent, sous conditions, être transférés, en nature ou en valeur, à l'État requérant. Classiquement, l'article réserve néanmoins les droits de l'État requis, des victimes et des propriétaires de bonne foi.

Les articles 11 à 16 traitent de la remise d'actes de procédure et de décisions judiciaires, de comparution de témoins, d'experts et de personnes poursuivies.

**L'article 11** définit les conditions et les modalités de l'entraide aux fins de remise des actes de procédure et des décisions judiciaires sur le territoire de l'État requis.

**L'article 12** pose le principe selon lequel le témoin ou l'expert cité à comparaître dans l'État requérant n'encourt, conformément à l'usage international, aucune sanction en cas de refus de s'y rendre, alors même que la citation à comparaître contiendrait des injonctions, à moins qu'il ne le fasse par la suite de son plein gré et qu'il y soit régulièrement cité à nouveau.

**L'article 13** prévoit que l'État requérant assume la charge des indemnités, des frais de voyage et de séjour du témoin ou de l'expert qui sont nécessaires à sa comparution.

**L'article 14** précise que la partie requérante a la faculté, si elle l'estime particulièrement nécessaire, de demander la comparution personnelle d'un témoin ou d'un expert. Elle doit alors indiquer le montant approximatif des indemnités, frais de voyage et de séjour qu'elle entend verser à la personne invitée à comparaître.

**L'article 15** dispose que toute personne détenue, dont la comparution personnelle en qualité de témoin ou d'expert est demandée par l'État requérant est, sous conditions, transférée temporairement sur le territoire où l'audition doit avoir lieu, où elle est en principe maintenue en détention. Le transfèrement peut être refusé si la personne détenue n'y consent pas, si sa présence est nécessaire dans une procédure pénale en cours sur le territoire de l'État requis, s'il est susceptible de prolonger sa détention ou si d'autres considérations impérieuses s'y opposent.

**L'article 16** aménage, au profit des témoins et experts cités sur le territoire de la partie requérante, certaines immunités à raison des faits qu'ils y auraient commis antérieurement au départ du territoire de l'État requis. Les mêmes immunités sont assurées au profit de la personne poursuivie citée à comparaître, qui ne peut être jugée pour des faits antérieurs à son départ, autres que ceux visés dans la citation. La rédaction de ces dispositions, ainsi que leurs exceptions, sont inspirées de la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959.

**L'article 17** prévoit que l'État requis communique, dans la mesure où ses autorités judiciaires pourraient elles-mêmes les obtenir en pareil cas, les extraits du casier judiciaire et tous renseignements relatifs à ce dernier qui lui sont demandés par les autorités judiciaires de l'État requérant pour les besoins d'une affaire pénale. Dans les autres cas, il est donné suite à une telle demande dans les conditions prévues par la législation, les règlements ou la pratique de l'État requis.

Les articles 18 à 22 sont relatifs aux questions de procédure.

**L'article 18** précise les indications qui devront figurer dans les demandes d'entraide judiciaire. Ces indications doivent non seulement permettre à l'État requis d'exécuter correctement la demande d'entraide dont il est saisi, mais aussi le mettre en mesure d'apprécier si la demande rentre bien dans le champ d'application de l'accord.

**L'article 19** précise les modes de transmission des demandes d'entraide. Celles-ci sont adressées par l'autorité centrale de l'État requérant à l'autorité centrale de l'État requis selon la voie prévue à l'article 2, donc la voie diplomatique, et renvoyées par la même voie. En cas d'urgence, les demandes d'entraide sont adressées directement par l'autorité centrale de l'État requérant à l'autorité centrale de l'État requis.

**L'article 20** pose le principe selon lequel toutes les demandes d'entraide sont rédigées dans la langue officielle de l'État requérant et accompagnées d'une traduction dans la langue officielle de l'État requis. Il prévoit également le formalisme que ces demandes et les pièces jointes doivent revêtir.

**L'article 21** prévoit que tout refus d'entraide judiciaire est motivé.

**L'article 22** pose le principe selon lequel, sous réserve des dispositions de l'article 13, l'exécution des demandes d'entraide ne donne lieu au remboursement d'aucun frais, à l'exception de ceux occasionnés par l'intervention d'experts sur le territoire de l'État requis. Il comporte également une disposition permettant aux parties d'engager une consultation en présence d'une demande dont l'exécution exposerait à des frais de nature exceptionnelle.

**L'article 23** régit l'échange d'avis de condamnation en faisant obligation à l'État ayant prononcé une sanction pénale à l'encontre d'un ressortissant de l'autre partie, inscrite au casier judiciaire, d'en informer cette dernière.

**L'article 24** règle la question des transits. Un État peut autoriser le transit sur son territoire de personnes détenues n'ayant pas sa nationalité dont la comparution personnelle a été sollicitée par l'autre État, pour fournir son témoignage ou des preuves ou encore son aide à une enquête ou dans une procédure pénale.

Enfin, concernant les clauses finales d'entrée en vigueur et de dénonciation, **l'article 25** dispose que la convention entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la date d'envoi de la dernière notification de l'accomplissement des procédures requises par le droit interne de chaque État.

***B. UN ACCORD QUI PERMETTRA DE RENFORCER LA COOPÉRATION JUDICIAIRE TOUT EN RESPECTANT LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DU DROIT PENAL FRANÇAIS***

La France et l'État des Émirats Arabes Unis n'étant liés par aucune convention en ce domaine, l'entraide judiciaire repose actuellement sur le principe de la réciprocité, dans le cadre de la courtoisie internationale. Or, cela n'apparaît pas suffisant pour garantir l'exécution des demandes d'entraide, du fait des profondes disparités entre les systèmes judiciaires et les traditions juridiques des parties.

Par ailleurs, la convention respecte les principes fondamentaux de notre droit pénal.

En effet, la France pourra refuser d'exécuter totalement ou partiellement une demande d'entraide, notamment :

- lorsque l'infraction pour laquelle l'entraide pénale est demandée est punie dans le droit de la partie requérante par la peine capitale ou par des peines contraires à notre conception de l'ordre public (châtiments corporels, travaux forcés...);

- lorsque l'infraction est, par sa nature même, contraire aux exigences de respect des droits fondamentaux (par exemple l'apostasie, l'appartenance à une religion donnée ou le fait d'en respecter la pratique, etc.);

- lorsque les poursuites ont été engagées en raison des opinions politiques ou religieuses ou des convictions philosophiques de la personne concernée et que la demande d'entraide tend à recueillir des éléments de preuve susceptibles d'être utilisés à cette fin;

- lorsque l'acte d'enquête demandé est, de par sa nature, contraire à l'ordre public (par exemple s'il vise à faire auditionner un médecin sur des informations détenues par lui et couvertes par le secret médical);

- lorsque les informations dont la communication est sollicitée sont, par exemple, protégées par le « secret de la défense nationale » ou concernent des questions présentant un niveau élevé de sensibilité (ce peut être le cas, par exemple, pour certaines informations ayant trait à la conduite de la diplomatie française).



## CONCLUSION

La convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre la France et les Emirats Arabes Unis constitue une nouvelle étape dans le développement des relations entre nos deux pays.

Cette convention permettra de renforcer la coopération judiciaire, notamment en matière de lutte contre le terrorisme et le blanchiment d'argent, dans le respect des principes fondamentaux de notre droit.

Elle représente aussi un important instrument de rayonnement du droit français, dans une région marquée par l'influence du droit anglo-saxon et de la charia.

C'est la raison pour laquelle votre rapporteur vous propose d'adopter ce projet de loi.

## **EXAMEN EN COMMISSION**

La commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa séance du 13 mai 2009.

M. Robert Badinter a souhaité obtenir des précisions sur la convention relative à l'extradition. Il a également fait part de ses préoccupations au sujet de la peine de mort et des châtements corporels dans la péninsule arabique. Estimant toutefois que l'accord sur l'entraide judiciaire pénale comportait des garanties sur ces aspects et qu'il participait au renforcement de la coopération avec un partenaire stratégique, il s'est déclaré favorable à l'approbation de ce texte.

En réponse, M. Jean-Louis Carrère, en remplacement de M. Michel Boutant, rapporteur, a indiqué que la convention sur l'extradition avait été disjointe de l'accord sur l'entraide, étant donné qu'elle soulevait davantage de difficultés. Il a également précisé que, depuis 2002, aucune exécution capitale n'avait eu lieu dans les Emirats Arabes Unis.

Sur la proposition de son rapporteur, la commission a décidé d'adopter ce projet de loi et proposé que ce texte fasse l'objet d'une procédure d'examen simplifiée en séance publique.

## **PROJET DE LOI**

*(Texte adopté par l'Assemblée nationale)*

### **Article unique<sup>1</sup>**

Est autorisée l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Etat des Emirats Arabes Unis, signée à Paris le 2 mai 2007, et dont le texte est annexé à la présente loi.

---

<sup>1</sup> Voir le texte annexé au document Sénat n° 1243 (AN – XIIIe législature)

**ANNEXE -  
ETUDE D'IMPACT<sup>1</sup>**

L'approbation de la convention n'entraînera pas de modification du droit existant.

---

<sup>1</sup> *Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires*