

Nos 394399, 400239

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. ABLYAZOV

M. Clément Malverti
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux)

Mme Béatrice Bourgeois-Machureau
Rapporteur public

Sur le rapport de la 2^{ème} chambre
de la section du contentieux

Séance du 9 décembre 2016
Lecture du 9 décembre 2016

Vu les procédures suivantes :

1° Sous le n° 394399, par une requête sommaire, un mémoire complémentaire, un mémoire en réplique et trois nouveaux mémoires, enregistrés les 4 novembre 2015, 4 février, 10 mai, 5 juillet, 7 juillet et 21 octobre 2016, M. Mukhtar Ablyazov demande au Conseil d'Etat d'annuler pour excès de pouvoir le décret du 17 septembre 2015 accordant son extradition aux autorités russes.

Il soutient que :

- le décret attaqué est entaché d'un vice de forme dans la mesure où l'ampliation qui lui a été remise n'est pas revêtue de la signature du Premier ministre et de celle de la garde des sceaux, ministre de la justice et qu'il n'est pas établi que l'original de l'acte le soit ;

- le décret attaqué a été pris en méconnaissance du principe de spécialité et de l'avis favorable de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Lyon du 24 octobre 2014 ;

- le décret attaqué est entaché d'erreur de droit et d'erreur de qualification juridique dès lors que l'extradition a été demandée dans un but politique, en méconnaissance des stipulations du paragraphe 2 de l'article 3 de la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 ;

- le décret attaqué a été pris en méconnaissance de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des réserves émises par la France lors de la ratification de la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 et du 7° de l'article 696-4 du code de procédure pénale, dans la mesure où il existe des motifs sérieux de craindre qu'il ne bénéficiera pas, une fois extradé en Russie, d'un procès équitable ;

- le décret attaqué a été pris en méconnaissance des articles 2 et 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 3 de la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou

dégradants et des articles 3 et 15 de la convention européenne d'extradition, dès lors, d'une part, qu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'il sera soumis, une fois extradé en Russie, à des traitements prohibés par ces textes et, d'autre part, que les garanties fournies par les autorités russes en la matière sont insuffisantes ;

- le décret attaqué a été pris en méconnaissance de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 3 de la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, des articles 18 et 19 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de l'article 33 de la convention de Genève relative au statut des réfugiés en ce qu'il existe des motifs sérieux de refoulement vers le Kazakhstan, pays dans lequel il risque d'être soumis à la torture et à d'autres traitements dégradants ; que le Conseil d'Etat doit, pour se prononcer sur ce moyen, renvoyer à la Cour de justice de l'Union européenne une question préjudicielle relative aux portées respectives de la protection dont bénéficie un réfugié ou un demandeur d'asile dans un Etat membre et de la protection conférée par l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

- le décret attaqué est entaché d'une erreur de droit et d'une violation du principe de la séparation des pouvoirs en ce qu'il prévoit que les autorités russes ne l'extraderont pas vers un Etat tiers sans l'autorisation des autorités judiciaires françaises compétentes, alors même qu'en matière d'extradition, l'exécutif est seul compétent pour prendre une décision relative à l'exécution du principe de spécialité ;

- le décret attaqué a été pris en méconnaissance du principe d'interdiction des peines ou traitements inhumains ou dégradants eu égard au caractère insuffisant de la garantie donnée par la Russie qu'aucune peine de travail non consenti ne sera prononcée et exécutée à son encontre ;

- le décret attaqué a été pris en méconnaissance du second alinéa de l'article 1^{er} des réserves émises par la France et de l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en ce que son extradition aurait pour effet de porter une atteinte disproportionnée au droit au respect de sa vie privée et familiale ;

- le décret attaqué a été pris sur la base d'une demande qui ne satisfait pas aux exigences des articles 12 de la convention européenne d'extradition et de l'article 696-8 du code de procédure pénale, dès lors que la traduction des pièces de la procédure présente de nombreuses imperfections ;

- le décret attaqué a été pris en méconnaissance de l'article 10 de la convention européenne d'extradition et du 5° de l'article 696-4 du code de procédure pénale dès lors que certains faits pour lesquels sont extradition a été accordée sont prescrits.

Par quatre mémoires en défense, enregistrés les 8 avril, 8 juin, 29 juillet et 18 novembre 2016, le garde des sceaux, ministre de la justice, conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

2° Sous le n° 400239, par une requête, un mémoire complémentaire et un nouveau mémoire, enregistrés les 30 mai, 7 juillet et 21 octobre 2016, M. Ablyazov demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler pour excès de pouvoir le refus implicite du Premier ministre de retirer le décret du 17 septembre 2015 accordant son extradition aux autorités russes ;

2°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que :

- la décision refusant de retirer le décret du 17 septembre 2015 accordant son extradition aux autorités russes méconnaît l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les réserves émises par la France lors de la ratification de la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 et le 7° de l'article 696-4 du code de procédure pénale, dans la mesure où, compte tenu de la novation résultant d'un arrêt de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie du 14 juillet 2015 et de la révision constitutionnelle du 14 décembre 2015, il existe des motifs sérieux de craindre qu'il ne bénéficiera pas, une fois extradé en Russie, d'un procès équitable ;

- la décision attaquée méconnaît les articles 2 et 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 3 de la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants dès lors, d'une part, qu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'il sera soumis, une fois extradé en Russie, à des traitements prohibés par ces textes et, d'autre part, que les garanties fournies par les autorités russes en la matière sont insuffisantes ;

- la décision attaquée méconnaît les stipulations du paragraphe 2 de l'article 3 de la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 dès lors qu'il existe des raisons sérieuses de craindre que sa situation risque d'être aggravée pour des considérations d'opinions politiques.

Par deux mémoires en défense, enregistré les 29 juillet et 18 novembre 2016, le garde des sceaux, ministre de la justice, conclut au rejet de la requête. Il soutient que les moyens soulevés par le requérant ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 ;
- la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants du 10 décembre 1984 ;
- le code pénal ;
- le code de procédure pénale ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Clément Malverti, auditeur,

- les conclusions de Mme Béatrice Bourgeois-Machureau, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Waquet, Farge, Hazan, avocat de M. Ablyazov ;

1. Considérant que, par décret du 17 septembre 2015, le Premier ministre a accordé aux autorités russes l'extradition de M. Mukhtar Ablyazov, ressortissant kazakh, sur le fondement d'une ordonnance du 7 octobre 2010 d'un juge du tribunal de district de Tver le plaçant en détention dans le cadre d'une enquête pour des faits qualifiés d'escroquerie à vaste échelle par fraude et abus de confiance en groupe organisé, de blanchiment à vaste échelle en groupe organisé, avec entente préalable, de tentative d'abus de pouvoir commise par une personne exerçant la gestion dans une société commerciale ayant entraîné des conséquences graves et soustraction à vaste échelle par fraude et abus de confiance, falsification de documents officiels destinés à accorder un droit ou à libérer d'une obligation en vue de dissimuler un autre crime ; que les requêtes de M. Ablyazov tendent à l'annulation pour excès de pouvoir de ce décret et de la décision implicite refusant de le retirer ; qu'il y a lieu de joindre ces deux requêtes pour statuer par une seule décision ;

2. Considérant qu'en vertu d'un principe fondamental reconnu par les lois de la République, l'Etat doit refuser l'extradition d'un étranger lorsqu'elle est demandée dans un but politique ; que, selon le paragraphe 2 de l'article 3 de la convention européenne d'extradition, l'extradition n'est pas accordée « si la Partie requise a des raisons sérieuses de croire que la demande d'extradition motivée par une infraction de droit commun a été présentée aux fins de poursuivre ou de punir un individu pour des considérations de race, de religion, de nationalité ou d'opinions politiques ou que la situation de cet individu risque d'être aggravée pour l'une ou l'autre de ces raisons » ;

3. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que M. Ablyazov est un opposant au régime politique du Kazakhstan et s'est vu reconnaître, en raison des risques qu'il encourt à ce titre, la qualité de réfugié politique à l'égard de ce pays par les autorités britanniques ; que les éléments versés au dossier font apparaître que les autorités kazakhes, qui avaient précédemment fait pression sur les autorités ukrainiennes pour qu'elles demandent l'extradition de M. Ablyazov, ont cherché à exercer une influence sur l'engagement en Russie de poursuites pénales contre M. Ablyazov et sur la présentation, par les autorités russes, de la demande d'extradition de l'intéressé vers la Russie ; qu'il ressort également des éléments versés au dossier que la procédure d'extradition a été suivie par les autorités kazakhes et a fait l'objet d'une concertation réitérée entre les autorités russes et kazakhes au cours de son instruction ; qu'il résulte de l'ensemble des circonstances de l'affaire que l'extradition vers la Russie de M. Ablyazov a été demandée dans un but politique ; qu'ainsi cette extradition ne pouvait être légalement accordée ; que, dès lors, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens des requêtes, M. Ablyazov est fondé à demander l'annulation pour excès de pouvoir du décret du 17 septembre 2015 par lequel le Premier ministre a accordé son extradition aux autorités russes et de la décision implicite refusant de le rapporter ;

4. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat la somme de 3 000 euros à verser à M. Abylazov, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

DECIDE :

Article 1^{er} : Le décret du 17 septembre 2015 accordant l'extradition de M. Mukhtar Abylazov aux autorités russes et la décision implicite refusant de le rapporter sont annulés.

Article 2 : L'Etat versera à M. Abylazov une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à M. Mukhtar Abylazov et au garde des sceaux, ministre de la justice.

Délibéré à l'issue de la séance du 9 décembre 2016 où siégeaient : M. Bernard Stim, président de la section du contentieux, président ; M. Edmond Honorat, M. Alain Ménéménis, M. Rémy Schwartz, présidents-adjoints de la section du contentieux ; M. Didier Chauvaux, M. Jacques-Henri Stahl, M. Jean Courtial, Mme Pascale Fombeur, M. Denis Piveteau, M. Guillaume Goulard, M. Mattias Guyomar, présidents de chambre, Mme Célia Vérot, conseiller d'Etat et M. Clément Malverti, auditeur-rapporteur.

Lu en séance publique le 9 décembre 2016.

Le Président :

Signé : M. Bernard Stim

Le rapporteur :

Signé : M. Clément Malverti

Le secrétaire :

Signé : Mme Nabila Ammar-Khodja

La République mande et ordonne au garde des sceaux, ministre de la justice, en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Pour le secrétaire du contentieux, par délégation :

