

N^{os} 418897, 421416
M. B...

2ème et 7ème chambres réunies
Séance du 17 décembre 2018
Lecture du 28 décembre 2018

CONCLUSIONS

M. Guillaume ODINET, rapporteur public

M. A... B... est né à Moscou le 6 novembre 1962 ; il est russe. Il a été haut fonctionnaire de la Banque d'Etat de l'URSS puis, à compter de 1990, parmi les dirigeants de l'Incombank, qui fit faillite lors de la crise financière russe de 1998. En 2000, après l'élection du général V... G..., héros soviétique de la guerre d'Afghanistan, comme gouverneur de l'oblast (région) de Moscou, il est nommé ministre des finances de cet oblast ; à compter de 2004, il en devient vice-premier ministre. Il expose devant vous avoir, au cours de cette période, redressé de façon spectaculaire les comptes et la situation économique de la région.

En juillet 2008, alors qu'un juge d'instruction russe a ouvert une enquête contre X pour des faits de détournements de fonds publics provenant du gouvernement de l'oblast de Moscou, M. B... quitte ses fonctions et rejoint la France. Moins de deux ans plus tard, il est mis en cause par une ordonnance du 24 juin 2010 ; le 22 octobre suivant, il fait l'objet d'un avis de recherche international, pour avoir fondé une association criminelle qui aurait, entre 2005 et 2008, frauduleusement obtenu des droits de créance d'entreprises de services locaux de la région de Moscou, les aurait transférés par des cessions successives à des sociétés contrôlées puis blanchis auprès d'établissement de crédits, le tout au détriment final du budget de l'oblast de Moscou. Le 6 juillet 2011, M. B... est visé par une ordonnance de détention provisoire. Le 13 février 2013, une notice de recherche Interpol demande son arrestation en vue de son extradition. M. B... est interpellé en France le 4 juillet 2013, en possession de trois faux passeports. Les autorités russes forment une demande d'extradition le 17 juillet suivant.

Après cassation pour un motif de pure procédure de l'arrêt du 16 janvier 2014 de la chambre de l'instruction de la cour d'appel d'Aix-en-Provence qui donnait un avis favorable à cette demande d'extradition, un nouvel avis favorable est donné par un arrêt du 3 juin 2014 de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Lyon (devenu irrévocable après rejet du pourvoi en cassation formé par M. B...).

Ce dernier a par ailleurs formé une demande d'asile ; mais L'OFPRA et la CNDA lui ont successivement refusé le statut de réfugié par décisions du 16 novembre 2016 et 3 novembre 2017 ; vous n'avez pas admis en cassation le pourvoi dirigé contre cette dernière décision.

Par décret du 21 novembre 2017, alors que M. B... avait été placé en liberté sous contrôle judiciaire, le Gouvernement a accordé son extradition aux autorités russes, sous une triple réserve.

M. B... vous demande l'annulation pour excès de pouvoir de ce décret et de la décision rejetant le recours gracieux qu'il a formé, par deux requêtes identiques que vous pourrez joindre.

1. Les moyens de légalité externe qu'il présente ne vous arrêteront guère. Le décret est signé. Et sa motivation est brève mais suffisante au regard de l'exigence traditionnellement légère que vous faites peser sur ce type d'actes.

2. Sur le fond, M. B... présente une série de moyens d'inégale difficulté.

2.1. Il soutient tout d'abord que le Gouvernement ne pouvait légalement accorder son extradition aux autorités russes dès lors qu'elle était demandée dans un but politique.

Il explique que le succès de la politique économique et financière qu'il a menée auprès de M. G... en tant que ministre des finances de l'oblast de Moscou a conduit à ce qu'il soit pressenti comme un successeur naturel de M. G..., lequel apparaissait quant à lui comme un rival possible de M. Poutine pour l'accession à la présidence de la Fédération de Russie.

C'est dans ce contexte que serait intervenu l'assassinat de M. J..., directeur des grands compte de la banque VTB (banque impliquée dans le « montage » du détournement de fonds qui donne lieu aux poursuites) et celui de M. K..., consultant et soutien de la commune de Pouchkine et chargé des relations entre l'oblast de Moscou et le pouvoir central.

M. B... aurait pour sa part, dans un premier temps, fait l'objet d'une vaste campagne de désinformation, l'accusant d'espionnage au profit des Etats-Unis, avant que des poursuites judiciaires soient engagées à son encontre en 2011 pour des infractions financières de droit commun qu'il qualifie de fantaisistes.

Selon lui, ces actions visaient à discréditer indirectement le général G..., à le discréditer lui pour tuer dans l'œuf toute velléité électorale, à entraîner dans sa chute celle des activités de son épouse d'alors, Mme U..., citoyenne des Etats-Unis présentée comme une femme d'affaires ayant fait fortune dans l'immobilier, et à alimenter le sentiment antiaméricain profitable au pouvoir. Le tout au service d'un clan, dit R..., présenté comme proche du pouvoir fédéral et qui entendait s'emparer du gouvernement de l'oblast de Moscou.

M. le président, Mesdames, Messieurs, vous savez 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 (Assemblée, 3 juillet 1996, O..., n° 169219, Rec. p. 255 ; Section, 9 décembre 2016, M. L..., n°s 394399 400239, Rec. p. 550), et que le paragraphe 2 de l'article 3 de la convention européenne d'extradition, à laquelle la Russie est partie, énonce que 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 ».

Vous savez aussi que l'engagement de procédures judiciaires pour des délits financiers de droit commun peut, en Russie, résulter principalement, voire exclusivement, de considérations politiques et/ou mafieuses (vous en avez connu dans la décision L... précitée ; et la Cour de Strasbourg a déjà conclu à une violation de l'article 6§1 de la Convention dans un tel cas de

figure : v. CEDH, 23 mars 2016, Navalnyy et Ofitserov c. Russie, n° 46632/13). Ce qui commande un examen particulièrement attentif des allégations de M. B....

Il reste, cependant, que cet examen n'amène pas à la conclusion qu'existeraient, en l'espèce, des raisons sérieuses de croire que la demande d'extradition a été présentée aux fins de poursuivre M. B... pour des considérations politiques. Car le dossier ne permet pas de tenir pour crédible le récit qu'il vous présente.

La volonté de porter atteinte au général G..., qui est resté gouverneur jusqu'en 2012 (à 69 ans) puis a conservé un poste à la Douma, n'est nullement établie, pas davantage que la qualité de rival potentiel de M. Poutine qu'aurait eu ce dernier. Les visées politiques de M. B... lui-même, et sa qualité de successeur potentiel du général G..., ne le sont pas non plus. Vous ne disposez pas, par ailleurs, d'éléments permettant de faire le lien entre les assassinats de MM. J... et K... et la procédure dirigée contre M. B.... Et, si quelques articles de presse ont effectivement fait part de soupçons d'espionnage et de liens avec les Etats-Unis, il ressort des pièces du dossier que, contrairement à ce que soutient M. B..., ces articles sont postérieurs à l'engagement des poursuites et ne peuvent être regardés comme une campagne de désinformation à vaste échelle. Quant au rôle imputé au clan dit R... et à sa volonté de mettre la main sur le gouvernement de l'oblast de Moscou, ils relèvent de pures allégations.

En somme, les pièces du dossier font seulement apparaître que le scandale du détournement de fonds pour lequel M. B... est poursuivi a eu des échos dans la presse et qu'il a pu inquiéter M. G..., qui était gouverneur à l'époque des faits. Mais il n'y a là rien d'autre que l'écho « normal » d'une affaire financière : nous n'avons trouvé nulle trace, pour le reste, d'intentions politiques sous-jacentes – ni dans la presse russe, ni dans des commentaires d'observateurs. Or, comme vous le savez, ni le contexte politique, ni le retentissement politique de la commission d'infractions ou des poursuites auxquelles elles donnent lieu ne sont, en eux-mêmes, de nature à caractériser le but politique de l'extradition requise (v. par ex. 23 décembre 2015, M. C..., n° 390249, inédite au Recueil).

Si bien que, quelle que soit la circonspection avec laquelle on aborde ce dossier, il nous paraît impossible d'en retenir des raisons sérieuses de croire que l'extradition est demandée dans un but politique. Nous relevons d'ailleurs que le récit de M. B... n'a convaincu ni l'OFPPA, ni la CNDA, ni les deux chambres de l'instruction successivement saisies du dossier d'extradition.

Si vous nous suivez, vous écarterez donc ce moyen.

2.2. M. B... soutient ensuite qu'en cas d'exécution du décret attaqué, il serait jugé dans des conditions méconnaissant son droit à bénéficier des garanties fondamentales de procédure et de protection des droits de la défense.

Comme vous le savez, en vertu de l'article 1^{er} des réserves émises par la France lors de la ratification de la convention européenne d'extradition, le Gouvernement ne peut légalement accorder l'extradition lorsque la personne réclamée serait jugée dans l'Etat requérant par un tribunal n'assurant pas les garanties fondamentales de procédure et de protection des droits de la défense.

En l'espèce, toutefois, M. B..., qui cite abondamment des rapports d'organisations internationales sur les carences du système judiciaire russe et son manque d'indépendance, se borne, pour l'essentiel, à déduire du but politique et mafieux des poursuites engagées contre

lui le fait qu'il ne sera, en conséquence, pas jugé dans le respect des principes cardinaux du procès équitable. Or, nous vous l'avons dit, rien ne permet de tenir pour crédible le complot politique dont il fait état.

Pour le reste, M. B... n'apporte guère d'éléments de nature à établir que les conditions dans lesquelles il viendrait à être jugé ne pourraient que méconnaître son droit à bénéficier d'une procédure impartiale et équitable.

S'il soutient que l'enquêteur en chef chargé des investigations menées sur les faits qui lui sont reprochés a des liens de proximité avec M. Poutine et avec une personne ayant monté de faux dossiers sur des opposants politiques, ces éléments ne convainquent guère dès lors que vous ne retenez pas le risque de poursuites et de condamnation dans un but politique.

M. B... expose également que les témoins dans son affaire ont subi de graves pressions, l'un d'entre eux s'étant rétracté en indiquant avoir dû témoigner sous la menace physique. Mais ce seul élément ne nous paraît pas suffisant pour caractériser le risque qu'il ne bénéficie pas d'un procès équitable, d'autant moins que, dans le cadre de la procédure d'extradition, le Parquet général de la Fédération de Russie s'est engagé à ce que les droits de la défense de M. B... soient respectés.

Enfin, si ce dernier expose que ses proches, qui ont également été poursuivis, ont reçu un traitement inique, et qu'il existe des liens manifestes entre l'avancement de son affaire et les tensions entre Etats-Unis et Russie, dans le cadre de la crise ukrainienne, il n'apporte aucun élément précis au soutien de ces allégations.

2.3. Le moyen suivant est plus délicat. Il est tiré de ce qu'en cas d'exécution du décret attaqué, M. B... serait incarcéré dans des conditions qui l'exposeraient à subir des traitements inhumains ou dégradants, voire à y être assassiné.

Vous n'ignorez pas que le Gouvernement ne peut légalement accorder l'extradition lorsqu'il existe des motifs sérieux de croire que la personne réclamée risque, en cas de remise à l'Etat requérant, d'être soumise à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants prohibés par l'article 3 de la Convention EDH (v. 15 février 1999, I..., n° 196667, T. pp. 602-830 ; 9 novembre 2015, M. O..., n° 387245, T. pp. 674-713).

En l'espèce, le moyen tiré du droit à la vie et du droit de n'être pas soumis à des traitements inhumains ou dégradants pose, fondamentalement, la question de la crédibilité que vous accordez aux engagements pris par les autorités de l'Etat requérant.

2.3.1. Il est clair au dossier, en effet, que les risques dont M. B... fait part ne sont pas purement hypothétiques. De manière générale, vous le savez, les dysfonctionnements du système pénitentiaire russe et les violations de l'article 3 de la Convention EDH qui en résultent ont donné lieu à un arrêt pilote de la CEDH (10 janvier 2012, Ananyev et autres, n° 42525/07) ; et le dossier permet de tenir pour établi que les conditions de détention en Russie incluent régulièrement des traitements inhumains et dégradants. Au cas particulier, M. B... présente aussi des éléments relatifs aux risques personnels qu'il encourt : outre la volonté de vengeance politique et mafieuse, qui ne convainc pas réellement, il fait valoir, d'une part, que les conditions d'insécurité des prisons l'exposent au risque d'être assassiné en raison des connaissances qu'il a – et dont il pourrait témoigner – des liens entre les hommes politiques de la région de Moscou et la criminalité organisée, et, d'autre part, qu'il sera

incarcéré dans la colonie pénitentiaire n° 6 de Klinty, dans l'oblast de Briansk, où des traitements inhumains et dégradants, ayant abouti au décès de détenus, ont été régulièrement recensés.

2.3.2. Cependant, à plusieurs reprises au cours de la procédure d'extradition, les autorités russes se sont engagées à ce M. B... soit incarcéré dans un établissement pénitentiaire de régime ordinaire respectant les prescriptions découlant de la Convention EDH, à ce qu'il ne soit pas soumis à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants, à ce qu'il ne soit pas soumis à un travail non consenti et à ce qu'il bénéficie d'une assistance médicale appropriée. Elles se sont en outre engagées à ce que les agents diplomatiques français puissent rendre visite à M. B... sur son lieu de détention pour s'assurer du respect de ces garanties.

Le décret attaqué prend acte d'une partie de ces garanties, en accordant l'extradition sous la triple réserve qu'en cas d'emprisonnement, M. B... ne puisse être soumis à un travail non consenti, purge sa peine dans une colonie correctionnelle ordinaire et puisse recevoir la visite des employés de l'ambassade de France aux fins de contrôler le respect de ces garanties.

2.3.3. M. le président, Mesdames, Messieurs, de deux choses l'une. Soit vous estimez que ces engagements doivent être regardés comme offrant des garanties fiables de protection de la personne requise, et vous écarterez le moyen. Soit vous estimez au contraire qu'ils ne peuvent être tenus pour des garanties suffisamment crédibles, et vous devrez, eu égard aux risques que nous vous avons présentés, accueillir le moyen.

Rappelons que, de manière générale, vous acceptez de tenir compte des engagements pris par les autorités de l'Etat requérant (v., posant les principes de cette prise en compte, Section, 27 février 1987, F..., n° 78665, Rec. p. 81 ; 14 décembre 1987, G..., n° 85491, T. p. 733 ; Assemblée, 15 octobre 1993, Mme A..., n° 144590, Rec. p. 283). Mais vous ne renoncez pas, pour autant, à contrôler leur caractère suffisant (v. mêmes décisions), ce qui doit, selon nous, vous conduire non seulement à examiner les garanties elles-mêmes (leurs auteurs, les modalités de leur transmission et leur contenu) mais encore à vous interroger, si cela est contesté, sur leur effectivité – c'est-à-dire à vous poser la question de savoir s'il existe des assurances suffisantes qu'elles seront respectées et que la personne réclamée bénéficiera donc des garanties qui lui ont été promises.

En l'espèce, les assurances obtenues des autorités russes, telles qu'elles sont présentées, nous paraissent, en elles-mêmes, difficilement contestables. D'une part, elles ont été transmises par la voie diplomatique et émanent à la fois du parquet fédéral russe et du service fédéral de l'exécution des peines. D'autre part, elles consistent en des engagements fermes et prévoient un mécanisme de contrôle instauré au bénéfice des agents diplomatiques français. Et, contrairement à ce que soutient la requête, elles concernent tant la détention provisoire que l'éventuelle incarcération consécutive au prononcé d'une peine.

L'appréciation du caractère suffisant de ces garanties repose donc finalement sur leur crédibilité – c'est-à-dire, au fond, sur la fiabilité de l'Etat requérant quant à sa volonté et sa capacité à s'y tenir.

Ce point est vivement contesté par la requête. Celle-ci fait valoir que rien ne garantit que les autorités russes respecteront les assurances énoncées, en l'absence de force obligatoire des engagements pris et de mécanisme de recours permettant d'exiger leur respect. Elle ajoute que la possibilité pour des agents consulaires français d'être autorisés à visiter M. B... en prison

n'est en toute hypothèse pas vraisemblable et souligne enfin que les établissements pénitentiaires russes sont sous l'emprise de la criminalité organisée et réservent aux détenus des conditions de détention intolérables.

Cette argumentation, toutefois, ne nous convainc pas.

Comme le souligne le Garde des sceaux en défense, il ne faut pas perdre de vue que l'extradition s'inscrit dans le cadre d'un processus de coopération judiciaire régi par la convention européenne d'extradition. Dans ce cadre, le respect par l'Etat requérant des engagements qu'il prend conditionne la poursuite de la coopération. Indépendamment de la question de l'obligation juridique qu'elles font naître et de leur opposabilité devant un juge, les garanties accordées en cours de procédure engagent donc l'Etat requérant et l'obligent, diplomatiquement, vis-à-vis de l'Etat requis – sous peine de voir cesser toute coopération judiciaire.

Pour ces raisons, en l'absence de tout signalement, par le Garde des sceaux ou par le requérant, de difficultés d'obtenir de la Russie le respect des assurances qu'elle donne régulièrement à l'appui de demandes d'extradition, il nous semble que vous ne pouvez pas écarter les engagements que nous vous avons présentés comme dépourvus de crédibilité.

Dès lors que, pour le reste, la requête n'apporte guère d'éléments sur l'incapacité du système pénitentiaire russe à offrir effectivement les garanties qui font l'objet des engagements transmis au cours de la procédure, il nous semble que vous devrez regarder ces engagements comme suffisants.

Si vous nous suivez, vous écarterez donc ce moyen.

2.4. Les derniers moyens vous retiendront moins. Si M. B... soutient tout d'abord que l'extradition emporterait pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité faute de pouvoir disposer, en Russie, des soins médicaux dont il a besoin, il ressort des pièces du dossier que ses affections (varices pour lesquelles il a déjà été opéré, troubles du sommeil, hypertension, douleurs dorsales) sont compatibles avec la détention. Rappelons en outre, au demeurant, que les autorités russes se sont engagées à ce qu'il bénéficie d'une assistance médicale appropriée.

Contrairement à ce qu'il soutient par ailleurs, il résulte du paragraphe 3 de l'article 18 de la convention européenne d'extradition que l'Etat requérant est informé de la durée de détention subie en vue de l'extradition, ce qui permet sa prise en compte, par cet Etat, au titre de la détention provisoire. Et il n'est pas contesté que la loi pénale russe prévoit l'imputation – d'ailleurs plus que proportionnelle – de la détention provisoire sur la peine prononcée.

La convention européenne d'extradition prévoit également, en son article 14, que l'individu extradé ne peut être poursuivi, jugé ou détenu pour des faits antérieurs à la remise autres que ceux qui donnent lieu à la remise sans l'accord de l'Etat qui l'a livré – c'est le principe de spécialité. En l'absence de tout élément de nature à établir l'intention ou la pratique de l'Etat requérant de ne pas respecter cette stipulation, vous écarterez donc le moyen tiré du risque de poursuites à raison d'autres faits.

Vous ferez de même du moyen tiré de l'absence de garanties propres aux transfèrements dont M. B... pourrait faire l'objet en Russie, qui sont couverts par les engagements relatifs à son incarcération.

Enfin, il est soutenu que le décret porte une atteinte excessive au droit que M. B... tire de l'article 8 de la Convention EDH. Comme vous le savez, vous admettez qu'une décision d'extradition est susceptible de porter atteinte, au sens de cet article, au droit au respect de la vie familiale (v. 19 janvier 2009, C..., n° 317125, T. pp. 747-787). Vous jugez cependant qu'elle trouve, en principe, sa justification dans la nature même de la procédure d'extradition, qui est notamment de permettre, dans l'intérêt de l'ordre public et sous les conditions fixées par les dispositions qui la régissent, le jugement de personnes se trouvant en France qui sont poursuivies à l'étranger pour des crimes ou des délits commis hors de France (même décision). Au regard de cette jurisprudence, la seule circonstance que M. B..., en cas d'extradition, ne puisse pas recevoir de visites de son ex-épouse et de ses filles, ne nous paraît pas caractériser, compte tenu de l'intérêt public poursuivi par la mesure, une atteinte excessive à son droit au respect de sa vie familiale.

Par ces motifs nous concluons au rejet de la requête.