

N° 454114

M. Mazen Atef E A...

2<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> chambres réunies

Séance du 1<sup>er</sup> décembre 2021

Décision du 21 décembre 2021

## CONCLUSIONS

### M. Philippe Ranquet, rapporteur public

M. Mazen Atef E A..., ressortissant libanais, vous demande l'annulation du décret du 7 avril 2021 accordant son extradition aux autorités américaines.

Celles-ci l'ont demandée en 2018 au titre d'un mandat d'arrêt décerné par un juge fédéral pour des faits qualifiés de complot en vue de fournir une aide matérielle à une organisation terroriste étrangère, en l'occurrence au Hezbollah, de tentative de fournir une aide matérielle à la même organisation et de complot en vue de violer la loi sur les pouvoirs économiques d'urgence internationaux. M. E A... est en effet accusé d'avoir joué un rôle d'intermédiaire ou de complice dans l'organisation de vente d'armes au Hezbollah en Syrie et en Irak et de vente de pétrole iranien destinée à financer le Hezbollah.

1. M. E A... vous saisit d'une requête à laquelle vous pourrez commencer par répondre sans difficulté sur deux points. D'une part, à chaque fois qu'il s'y prévaut de la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957, cette invocation est inopérante puisque cette convention ne s'applique pas à l'extradition vers les Etats-Unis – comme il a pris soin de fonder chacune de ses contestations sur des normes conventionnelles ou internes de même portée et, elles, opérantes, cela ne change toutefois rien en substance à son argumentation. D'autre part, la motivation du décret attaqué est conforme à vos exigences en la matière.

2. Les autres moyens nous retiendront davantage, en particulier le suivant tiré de la méconnaissance de la règle de la double incrimination.

Ce principe général du droit de l'extradition s'applique ici dans la formulation que lui donne la convention bilatérale applicable, conclue entre la France et les Etats-Unis le 23 avril 1996, en son article 2-4 : « *L'extradition est accordée pour une infraction, donnant lieu à extradition, commise hors du territoire de l'Etat requérant, lorsque la législation de l'Etat requis autorise la poursuite ou prévoit la répression de cette infraction, dans des circonstances analogues* ».

Ce court énoncé recouvre deux dimensions qui donnent toutes deux lieu à contestation en l'espèce. Une dimension *matérielle* : les faits doivent être pénalement qualifiés dans la législation des deux Etats. Et une dimension de *compétence territoriale* qui est moins souvent discutée devant vous mais qui prend toute son importance quand, comme en l'espèce, les faits sont reprochés à une personne qui n'a la nationalité d'aucun des deux Etats et n'ont été

commis sur le territoire ni de l'un, ni de l'autre. Il faut alors raisonner, pour ainsi dire, en miroir : quand l'extradition est demandée pour une infraction commise hors de l'Etat requérant par une personne qui n'a pas sa nationalité – par exemple une infraction dont en revanche la victime a cette nationalité – on vérifie si les autorités de l'Etat requis sont elles aussi compétentes pour poursuivre la même infraction commise par un étranger à l'étranger, *en se plaçant du point de vue de l'Etat requis* et dans des circonstances analogues – pour poursuivre l'exemple, on vérifie si l'Etat requis poursuit lui aussi la même infraction quand en sont victimes *ses propres* nationaux.

**2.1.** En ce qui concerne le critère matériel, la position de l'administration, qui suit l'avis de la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Paris, est que les faits donnant lieu à poursuite sont incriminés en droit français sous la qualification d'association de malfaiteurs à caractère terroriste et de financement d'une entreprise terroriste. Ces infractions sont réprimées par les articles 421-2-1 et 421-2-2 du code pénal, lus en combinaison avec les articles définissant les actes de terrorisme, 421-1 et 421-2-6, et ceux fixant le *quantum* des peines, 421-3 et suivants, qui en font des infractions susceptibles de donner lieu à extradition.

La requête objecte que les infractions reprochées par les autorités américaines sont caractérisées, dans la législation qu'elles appliquent, par des éléments différents de ceux qui définissent en droit français les infractions que nous venons de mentionner. En particulier, elles font intervenir la circonstance que le Hezbollah est inscrit sur la liste des organisations terroristes étrangères dont l'établissement est confié par la loi au département d'Etat, liste qui n'a aucun équivalent en France.

Mais c'est le propre du principe de double incrimination de ne pas exiger une qualification *identique* des faits dans l'Etat requérant et l'Etat requis (jurisprudence constante récemment rappelée dans la décision du 18 juin 2018, *M. S...*, n° 415046, A). Il revient aux autorités de ce dernier de rechercher quelle qualification leur serait donnée selon son propre droit pénal. Il est exact que pour caractériser les infractions en lien avec une entreprise terroriste, le droit français ne recourt pas à une définition objective par le biais d'un classement des organisations et laisse aux juridictions répressives le soin d'apprécier *in concreto* dans chaque espèce le caractère terroriste d'une activité<sup>1</sup>. C'est toutefois ce que permettent les éléments détaillés produits au dossier par les autorités américaines, au-delà de la seule référence au classement, quant à l'implication du Hezbollah dans des actes de cette nature dirigés contre les intérêts des Etats-Unis.

Il est également reproché à l'accusation de se fonder exclusivement sur des considérations générales quant aux liens qu'entretiendrait le Hezbollah avec l'Iran et la Syrie pour en déduire que les activités de M. E A... seraient réalisées au bénéfice de cette organisation. Il serait en réalité poursuivi pour la violation des sanctions américaines à l'égard de ces deux Etats et en particulier pour celle de l'embargo sur le pétrole iranien, embargo qui n'est pas mis en œuvre par la France. Mais cette critique revient à remettre en cause, cette fois-ci, la qualification même que les autorités de l'Etat requérant donnent aux faits, alors que selon un autre PGD de l'extradition, elle n'est pas susceptible d'être discutée devant les juridictions de l'Etat requis.

---

<sup>1</sup> Comme il ressort par exemple de l'arrêt cité par la requête, Cass. Crim., 14 avril 2021, n° 20-83.420, inédit.

**2.2.** En ce qui concerne maintenant le critère de compétence territoriale, plusieurs motifs ont été invoqués par le ministère de la justice pour le présenter comme satisfait. Force est cependant ici de suivre le requérant pour constater que plusieurs de ces fondements sont inappropriés ou pour le moins fragiles.

Ainsi, il n'est pas possible ici de neutraliser ce critère en faisant application de l'article 4, paragraphe 4, de l'accord d'extradition entre l'Union européenne et les Etats-Unis du 25 juin 2003. Aux termes de ce paragraphe : « *Si le droit de l'Etat requis ne prévoit pas de sanctions pour des faits commis hors de son territoire dans des circonstances analogues, le pouvoir exécutif de cet Etat peut, à sa discrétion, accorder l'extradition pour autant que toutes les autres conditions pour l'extradition soient réunies* ». Toutefois, l'article 3 du même accord stipule que « *l'article 4 s'applique en lieu et place des dispositions des traités bilatéraux qui autorisent l'extradition uniquement pour une liste d'infractions pénales déterminées* », et tel n'est le pas cas du traité d'extradition franco-américain du 23 avril 1996.

Dans une décision du 7 mai 2012, *M. H...*, n° 352573, B, il est vrai, vous vous êtes fondés tant sur l'article 2 du traité bilatéral que sur l'article 4 de l'accord UE-EU pour dégager une règle en matière de double incrimination. Mais il ne s'agissait que d'une règle concernant le *quantum* des infractions susceptibles de donner lieu à extradition, non le critère de compétence territoriale, que vous avez au contraire apprécié sans faire entrer en jeu la faculté discrétionnaire ouverte par l'article 4 de l'accord. Nous ne pensons donc pas que ce précédent justifie une lecture différente de l'articulation entre le traité et l'accord, *a fortiori* maintenant que la Cour de cassation a explicitement pris position en ce sens que l'article 4 de l'accord ne peut se substituer aux stipulations du traité de 1996 (voir par exemple Cass. Crim., 11 mars 2020, n° 19-84.023, inédit).

Il convient donc bien de rechercher si les juridictions françaises sont compétentes pour réprimer les faits, dans des circonstances analogues, quand ils sont commis par un étranger à l'étranger. La chancellerie soutient que tel est le cas en tout état de cause, en se plaçant d'abord sur le terrain du 2<sup>nd</sup> alinéa de l'article 113-2 du code pénal, aux termes duquel : « *L'infraction est réputée commise sur le territoire de la République dès lors qu'un de ses faits constitutifs a eu lieu sur ce territoire* ».

Il en va notamment ainsi quand l'infraction est indivisiblement liée à une autre commise sur le territoire français, quand elle a impliqué, sur ce territoire, la participation de personnes qui s'y trouvent, ou encore le versement ou le transit de fonds<sup>2</sup>. Selon la logique de miroir que nous avons décrite, il faut donc, pour que le critère soit ici rempli, que le territoire des Etats-Unis se trouve concerné à l'un de ces titres. C'est le cas, selon la chancellerie, dès lors que l'accusation reproche à M. E A... d'avoir été en relation, dans ses activités, avec diverses « *personnes des Etats-Unis* » (c'est le terme employé, « *US persons* »). L'argument nous paraît toutefois discutable dès lors que ces « *personnes* » ne sont pas identifiées et qu'ainsi rien ne permet de savoir si elles se trouvaient sur le territoire des Etats-Unis lors de leur participation aux faits.

---

<sup>2</sup> Voir par exemple Cass. Crim., 20 février 1990, n° 89-690, ou 17 novembre 2010, n° 09-88.751.

C'est donc finalement une autre base légale, invoquée aussi par la chancellerie, qui est selon nous de nature à fonder, en l'espèce, la compétence des juridictions françaises. Aux termes de l'article L. 113-2-1 du code pénal : « *Tout crime ou tout délit réalisé au moyen d'un réseau de communication électronique, lorsqu'il est tenté ou commis au préjudice d'une personne physique résidant sur le territoire de la République ou d'une personne morale dont le siège se situe sur le territoire de la République, est réputé commis sur le territoire de la République* ». Il résulte de la demande d'extradition que les faits poursuivis impliquent des transactions par échange de courriels et, eu égard à ce que nous avons dit de leur qualification, ils doivent être regardés comme commis au préjudice des Etats-Unis. S'ils avaient été commis au préjudice de personnes résidant sur le territoire français ou de la France, les infractions reprochées à M. E A... seraient réputées avoir eu lieu sur ce territoire.

Nous vous proposons donc, au final, d'écarter le moyen tiré de la méconnaissance de la règle de double incrimination.

3. Le requérant soutient ensuite que son extradition a été demandée dans un but politique et ne peut par suite être accordée. Selon lui, les autorités américaines n'entendent pas seulement poursuivre la répression d'infractions de droit commun, ce que sont les infractions à caractère terroriste selon votre jurisprudence constante, mais plutôt – ou aussi – « *garder à leur main* » quelqu'un qui a des liens avec des personnalités influentes du Moyen-Orient. Nous n'arrivons pas à suivre la requête lorsqu'elle affirme que vous auriez déjà reconnu l'existence d'un motif politique de cette nature ou que vous auriez envisagé de le faire. Mais surtout, vous n'aurez pas à vous prononcer sur la question car aucun élément du dossier n'étaye cette thèse.

4. Les derniers moyens sont tirés de la méconnaissance de l'article 3 de la convention EDH proscrivant la torture et les traitements inhumains et dégradants. L'extradition serait contraire à cette interdiction, tout d'abord, parce que chacun des trois chefs d'accusation pour lesquels M. E A... est poursuivi l'expose à une peine maximale de 20 ans de réclusion, et que si ces durées devaient se cumuler, compte tenu de son âge, cela équivaldrait dans les faits à prononcer à son encontre une peine perpétuelle sans perspective de libération.

Vous avez déjà eu plusieurs fois à connaître de cette configuration, classique dans le système répressif américain, où peuvent être prononcées des peines à temps sans que le cumul en soit exclu, avec pour effet le risque d'un emprisonnement de très longue durée. Vous n'y avez toutefois jusqu'ici vu aucune méconnaissance de l'article 3 de la convention (voir par exemple : 14 décembre 2001, *M. B...*, n° 231106, B sur un autre point ; 10 février 2006, *M. R...*, n° 283982, B sur un autre point ; 5 mars 2014, *M. V...*, n° 372596, C).

Vous avez en revanche jugé que constitue un traitement inhumain ou dégradant une peine de réclusion perpétuelle qui ne serait susceptible d'aucun aménagement tel qu'une libération conditionnelle (9 novembre 2015, *M. O...*, n° 387245, A, décision qui applique la jurisprudence de la CEDH, 18 mars 2014, *Öc... c./ Turquie*, nos 24069/03, 197/04, 6201/06 et 10464/07, ou 4 septembre 2014, *T... / Belgique*, n° 140/10). Cette évolution remet-elle en cause ce que vous jugiez à propos de peine qui ne sont pas des peines perpétuelles, lorsque leur cumul peut aboutir à une très longue durée ?

Il nous semble que vous avez déjà répondu, par la négative, à cette question, par exemple dans votre décision du 8 avril 2021, *M. G G...*, n° 441998, C. L'extradition a été jugée légale compte tenu de l'engagement pris par la partie américaine de ne plus poursuivre celle des infractions pour laquelle l'intéressé encourait un emprisonnement perpétuel – les infractions restantes, en revanche, lui faisaient encourir un emprisonnement d'une durée comparable à celle de la présente espèce, si elles devaient être maximales et se cumuler, mais cette circonstance ne vous a pas retenus.

La question de l'incompressibilité d'une peine perpétuelle et celle du cumul de peines à temps sont donc distinctes, et nous ne vous proposerons pas d'adopter une autre solution, d'autant plus que la CEDH se montre aussi fort prudente sur ce point (voir la décision d'irrecevabilité du 7 juin 2016, *F... c/ Allemagne*, n° 20672/15).

Le requérant soutient enfin que ses conditions de détention aux Etats-Unis risquent de l'exposer à des traitements inhumains ou dégradants, mais la réalité de ce risque n'est pas étayée par les pièces du dossier.

Nous vous proposons donc d'écarter également la contestation sur le terrain de la convention EDH, EPCMNC au rejet de la requête.