N°413

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 juin 1992.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des Emirats arabes unis relative à l'entraide judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale,

Par M. Roger POUDONSON,

Sénateur.



(1) Cette commission est composee de: MM. Jean Lecanuet, president; Michel d'Aillieres, Yvon Bourges, François Abadie, Jean-Pierre Bayle, vice-présidents; Jean Garcia, Guy Cabanel, Michel Alloncle, Jacques Genton, secretaires; Paul Alduy, Germain Authié, Jean-Luc Becart, Roland Bernard, Daniel Bernardet, André Bettencourt, Amédee Bouquerel, Andre Boyer, Michel Caldaguès, Jean-Paul Chambriard, Michel Chauty, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Franz Duboscq, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Bernard Guyomard, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malene, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Jean-Luc Melenchon, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Guy Penne, Michel Poniatowski, Roger Poudonson, Andre Rouviere, Robert-Paul Vigouroux, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir le numéro :

Sénat :n°338 (1991-1992).

Traités et conventions - Emirats arabes unis.

SOMMAIRE

Pages Introduction I - LES EMIRATS ARABES UNIS : LA NÉCESSAIRE CONCILIATION DE LA PROSPÉRITÉ ÉCONOMIQUE ET DU TRADITIONNALISME POLITIQUE A - La disparité démographique B - Un Etat vulnérable C-Une fédération prospère II - LES RELATIONS BILATÉRALES FRANCO-ÉMIRATIES : L'IMPORTANCE DE LA COOPÉRATION MILITAIRE A - La coopération militaire B - Les relations économiques autres que militaires C - Un environnement culturel défavorable à la France III - LA CONVENTION D'ENTRAIDE JUDICIAIRE FRANCO-ÉMIRATIE : DES DISPOSITIONS ASSEZ CLASSIQUES POUR DES SYSTÈMES JUDICIAIRES TRÈS DIFFÉRENTS A - L'objectif de la convention B - Des systèmes juidiciaires très différents 10 1) Un système judiciaire émirati sans réelle unité 10 2) La disparité des sources juridiques 3) La spécificité sociologique du système judiciaire 11 C - Des dispositions relativement classiques 12 1) L'accès à la justice 2) La procédure de notification des actes judiciaires 13 3) L'exécution d'une commission rogatoire 13 4) La reconnaissance et l'exécution des décisions judiciaires 5) L'échange d'informations et de documents 16 Conclusion _____ 16 Examen en commission 16 Projet de loi

Mesdames, Messieurs,

La présente convention tend à instituer entre la Fédération des Emirats arabes unis et notre pays un dispositif d'entraide judiciaire permettant notamment d'assurer la reconnaissance et l'exécution des décisions de justice en matière civile et commerciale. Cette convention, signée le 9 septembre 1991 lors de la visite du Cheikh Zayed à Paris est le résultat de négociations engagées en juin 1991 et permettra d'aider à la solution de contentieux commerciaux, intéressant ainsi directement nos 1 680 compatriotes résidant aux émirats.

Notre pays a déjà souscrit à de tels accords avec de nombreux pays, mais celui-ci prend un relief particulier puisqu'il est le premier impliquant un Etat dont le système judiciaire -très particulier- est largement imprégné des traditions politiques et religieuses, et s'inspire encore pour une part des prescriptions de la sharia musulmane, parallèlement à l'ébauche d'un système de normes plus libérales.

Après avoir rappelé les caractéristiques principales de cette fédération et décrit les relations qui unissent nos deux pays, votre rapporteur présentera les traits principaux de la convention.

I - LES EMIRATS ARABES UNIS : LA NÉCESSAIRE CONCILIATION DE LA PROSPÉRITÉ ÉCONOMIQUE ET DU TRADITIONNALISME POLITIQUE

Ancien protectorat britannique, l'Etat des Emirats arabes unis, indépendant depuis 1971, est une fédération de sept émirats d'importance diverse: Abou Dhabi (67 600 km²), Dubaī (3 900 km²), Sarjah (2 600 km²), Ras al Khaimah (1 700 km²), Ajman (260 km²), Umm al Qaïwain (780 km²) et Fujaïrah (1 150 km²).

Si les Emirats constituent l'un des pays les plus riches du monde avec un revenu annuel moyen par habitant de 20 000 dollars, les différences sont sensibles entre les unités qui composent la fédération: les Emirats de Dubaï et d'Abou Dhabi, riches en pétrole, doivent exercer leur solidarité avec les autres Emirats moins prospères.

La Fédération est dirigée par un Conseil suprême, organisme collégial qui réunit les septs émirs et que préside, depuis 1971, le Cheikh Zayed, émir d'Abou Dhabi. Ce conseil suprême cumule d'ailleurs les deux pouvoirs exécutif et législatif. Le Conseil consultatif fédéral, composé de 40 conseillers désignés pour deux ans par les émirs à proportion de la population de chaque émirat se borne à donner un avis sur les projets de loi avant leur approbation par le Conseil suprême.

A. La disparité démographique

L'essentiel de la population de 1 800 000 habitants est surtout concentré dans les Emirats d'Abou Dhabi et de Dubaï.

Toutefois, il faut signaler qu'une grande partie de cette population est désormais composée d'immigrés : ces derniers représentent 80 % de la population totale et 91 % de la main

d'oeuvre. Dans cet ensemble, Indiens et Pakistanais prennent une part importante (55 % de la population totale).

Cette disparité démographique se double d'inégalités sociales très grandes, au détriment de la partie immigrée de la population.

B. Un Etat vulnérable

A cette double hétérogénéité, économique et démographique, s'ajoute la vulnérabilité d'un Etat convoité dont l'armée ne réunit que 43 000 hommes et où certaines dissensions ne sont pas éteintes comme en témoigne la rivalité traditionnelle entre Abou Dhabi et Dubaï.

La crise du Golfe a mis en lumière la menace pesant sur de riches états pétroliers, à la superficie et à la démographie réduites face aux politiques de puissance menées récemment par l'Irak mais aussi dans le passé par l'Iran.

Dès lors les Emirats arabes unis tentent de concilier deux stratégies :

- la première, régionale, les conduit à jouer un rôle actif au sein du Conseil de coopération arabe du Golfe afin notamment de renforcer leurs moyens de défense propre;
- la seconde utilise les ressorts de la coopération bilatérale au sein de laquelle sont conclus divers arrangements de sécurité. Les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, mais aussi, comme nous le verrons, la France tiennent un rôle important dans ce dispositif.

C. Une fédération prospère

La crise du Golfe n'a pas durablement affecté l'économie de l'Etat fédéral. Tout au contraire, elle a abouti à un accroissement des revenus pétroliers de 8 milliards de dollars pour la seule année 1991 : en effet à la hausse des cours s'est ajouté un accroissement de la production destinée à compenser la défaillance des productions irakiennes et koweitiennes.

L'économie des Emirats repose d'ailleurs quasiment exclusivement sur leurs seules richesses pétrolières : celles-ci contribuent à hauteur de 40 % au PIB national de l'Etat fédéral au sein duquel Abou Dhabi représente 75 % de la production et détient 9,5 % des réserves mondiales.

Les actions de diversification de l'industrie locale, renforcées à travers l'implantation des secteurs de l'aluminium, de la pétrochimie et du textile, ont principalement porté leurs fruits dans les secteurs du commerce et des services.

Cette prospérité quasi stable des Emirats arabes unis sera confrontée aux dépenses nouvelles liées aux efforts militaires récemment engagés, à l'accroissement des subsides accordés aux pays arabes membre de la coalition ainsi qu'aux nécessaires redistributions de richesses qui devront intervenir au sein de la Fédération elle-même.

II - LES RELATIONS BILATÉRALES FRANCO-ÉMIRATIES : L'IMPORTANCE DE LA COOPÉRATION MILITAIRE

Les relations franco-emiraties trouvent leur fondement dans le désir des autorités émiraties de diversifier leurs relations politiques orientées prioritairement, pour des raisons historiques évidentes, en direction de la Grande-Bretagne.

Notre pays a donc très largement bénéficié de cette diplomatie qui a essentiellement trouvé sa traduction dans le domaine de la coopération militaire.

A. La coopération militaire

Le marché émirati, troisième en importance au Moyen-Orient depuis les années 1970 derrière l'Arabie Saoudite et l'Irak, a fait des Emirats arabes unis un partenaire majeur de notre industrie d'armement.

Avec l'aéronautique -vente de 36 Mirage 2000, de missiles et d'hélicoptères- l'armée de Terre et la Marine des Emirats constituent des débouchés privilégiés : la quasi totalité de ces deux armées est équipée de matériels français -AMX 30 B2, canons 155 GCT, Milan et Exocet. A l'accord de coopération militaire de 1977 s'est ajouté depuis le 9 mars un accord général d'assistance technique relatif en particulier aux Mirage 2000.

Enfin, lors de la visite de Cheikh Zayed à Paris, a été signé un accord relatif à la coopération militaire et à l'armement dont l'objectif serait de poursuivre sur le long terme l'expérience acquise lors de l'opération Busiris.

B. Les relations économiques autres que militaires

Celles-ci se sont tissées essentiellement sur l'exploitation pétrolière. Total est particulièrement présent aux Emirats ayant acquis des participations dans de nombreuses compagnies. Au-delà de ce secteur obligé, l'aéronautique, les équipements de navigation aérienne, les télécommunications et les activités de dessalement de l'eau de mer permettent d'assurer notre présence économique dans le pays.

Dans ce contexte, notre balance commerciale longtemps déficitaire a dégagé en 1990 un excédent d'un milliard de francs. Toutefois, notre part de marché reste stable à 3,4 % et nous demeurons le dixième fournisseur du pays. Notre présence industrielle souffre apparemment de l'exclusivité de fait des grands contrats et de l'excessive discrétion de nos petites et moyennes entreprises.

C. Un environnement culturel défavorable à la France

L'environnement arabophone et anglophone -compte tenu des liens anciens qui unissent cette partie du Golfe persique à la Grande-Bretagne- rend notre action culturelle relativement difficile.

L'enseignement du français a notamment souffert de la suppression des cours obligatoires dans les écoles publiques. De ce fait, l'effort porte principalement sur les établissements privés. Les autorités émiraties seraient favorables à une réintroduction de l'enseignement du français dans l'enseignement public, à la faveur d'une réforme de l'enseignement mais celle-ci n'est cependant à ce jour qu'à l'état de projet. Les supports audiovisuels locaux pourraient enfin s'ouvrir à des émissions francophones et constituer la base d'un nouvel essor.

Le financement de 11 millions de francs consacré par la DGRCST aux Emirats arabes unis a été presque totalement consacré au Lycée Louis Massignon d'Abou Dhabi qui scolarise 614 élèves ainsi qu'à l'école française de Sarjah qui en compte 180, établissements dont la qualité et le niveau ne sont pas contestés.

Les futurs statuts de la Maison de la Culture Dar Cheikh Khalifa, actuellement en cours de réforme, devraient permettre un développement de notre présence culturelle.

Enfin, 358 000 francs ont été affectés l'an passé à notre coopération scientifique et technique qui, en association avec l'université El Aīn, porte ses efforts sur l'ingénierie et l'agriculture, la formation de techniciens d'aéronautique et l'archéologie.

III - LA CONVENTION D'ENTRAIDE JUDICIAIRE FRANCO-ÉMIRATIE : DES DISPOSITIONS ASSEZ CLASSIQUES POUR DES SYSTÈMES JUDICIAIRES TRÈS DIFFÉRENTS

A. L'objectif de la convention

La convention d'entraide judiciaire permettra d'aider à la solution des inévitables contentieux commerciaux susceptibles d'impliquer, sur les territoires des Emirats, des entreprises françaises ou leurs employés.

Jusqu'alors, lorsqu'un différend survenait, les autorités émiraties n'avaient comme seul recours que la confiscation du passeport. Il est d'ailleurs arrivé qu'après restitution du passeport aux intéressés ceux-ci aient quitté les Emirats sans répondre par la suite aux diverses citations ou notifications qui leur étaient faites. Cette procédure, qui restreint la liberté de mouvement des personnes concernées pour des durées indéterminées, devrait donc être abandonnée.

C'est pour remédier à ces contentieux potentiels -qui peuvent d'ailleurs survenir dans les deux sens et impliquer tout aussi bien des ressortissants émiratis travaillant en France- que la convention d'entraide judiciaire a été conclue.

Son champ d'application, il faut le rappeler, ne concerne que les domaines civils et commerciaux. La raison en est double : c'est dans ces domaines -surtout en matière commerciale- que sont susceptibles de survenir le plus de litiges ou de contentieux. En second lieu, l'extension de ce champ d'application au domaine pénal évoqué par les Emirats en 1984 se heurtait -et se heurte encore- aux effets de l'application de la sharia concernant certains délits ou crimes.

A cette singularité de fond s'en ajoute d'autres qui concernent l'organisation générale de la justice émiratie : celle-ci est particulièrement complexe en raison de trois éléments principaux.

B. Des systèmes judiciaires très différents

1) Un système judiciaire émirati sans réelle unité

Les sept Emirats qui composent la Confédération émiratie n'entretiennent pas des rapports identiques avec les instances et le fonctionnement de la justice fédérale.

Seuls les Emirats d'Abou Dhabi, de Sarjah, d'Ajman et de Fujaïrah ont, en 1978, choisi -comme la constitution les y invitait- de transférer "tout ou partie des compétences des autorités judiciaires locales aux tribunaux fédéraux de premier instance".

Les trois Emirats restés en marge -Dubaï, Ras al Khaimah et Umm al-Qaïwain- fondent leur attitude sur une conception ombrageuse de leur souveraineté -c'est en particulier le cas de Dubaï- et sur une force de tradition qui, dans le système bédouin traditionnel faisait de la justice l'apanage de l'émir qui l'exerçait à travers les kadis, devenus peu à peu, de véritables juges.

Certes, cette distinction entre les deux groupes d'Emirats n'exclut pas qu'une certaine cohérence se mette peu à peu en place : ainsi des compétences spécifiques de la Cour fédérale suprême prévues par la Constitution. Peu à peu, des principes de compétences entre tribunaux d'Emirats différents ont été posés. D'abord, la loi fédérale s'applique partout, même dans les Emirats judiciairement autonomes. En outre si pour les affaires commerciales, c'est le tribunal du lieu de résidence du débiteur qui est compétent, une stipulation contraire peut être inscrite dans le contrat entre les parties, ce qui est aujourd'hui fait de manière presque systématique, ces clauses précisant qu'en cas de litige celui-ci ne sera pas soumis à une juridiction islamique.

2) La disparité des sources juridiques

Dans tous les Emirats, des cours de la sharia, où s'applique la loi islamique, coexistent avec des cours civiles, que celles-ci relèvent ou non de la justice fédérale. De plus, les textes institutionnels prévoient la primauté des dispositions de la sharia islamique sur "les lois fédérales et autres lois en vigueur". Cette règle, posée même en matière commerciale ou civile doit toutefois être relativisée: dans les faits, les cours civiles appliquent de plus en plus -même dans les Emirats restés en marge- la législation fédérale dont les références font de plus en plus appel à un corpus juridique mieux en conformité avec les principes occidentaux.

Ajoutons enfin qu'en matière pénale, les cours reçoivent des instructions précises destinées à faire une application très limitée des prescriptions de la sharia. Les peines d'amputation ou de lapidation ne sont ainsi plus appliquées.

3) La spécificité sociologique du système judiciaire

Elle constitue le troisième élément propre à marquer une divergence avec notre conception du système judiciaire : l'indépendance des juges -essentiellement étrangers, égyptiens ou soudanais- n'est guère qu'un voeu pieux dans un pays où les pressions exercées par les grandes familles ne sont pas négligeables.

Ainsi, si en matière commerciale on ne peut contester l'extension du rôle du droit séculier et l'élaboration d'un système de normes plus libérales, des questions continuent de se poser en ce qui concerne les décisions rendues au civil. Dans ce domaine en effet, les cours de la sharia continuent de tenir un rôle important, notamment pour ce qui relève du "statut personnel".

Il convient d'insister par conséquent sur l'une des dispositions de la convention concernant l'applicabilité en France par le juge français de l'exequatur d'une décision rendue par la justice émiratie. Entre autres conditions à cette application, la convention mentionne la non contrariété de la décision à l'ordre public. Nul doute que le juge risque d'avoir ici et là matière à apprécier cette non-contrariété en matière de décision relevant du civil afin qu'elle constitue, dans l'attente d'une homogénisation des normes qui tardera néanmoins à se faire, un "garde-fou" essentiel.

Après cet examen du contexte dans lequel s'inscrit la présente convention d'entraide judiciaire, votre rapporteur se propose d'en décrire les principales dispositions.

C. Des dispositions relativement classiques

La présente convention d'entraide judiciaire ne déroge pas dans sa présentation comme dans son contenu aux autres accords de ce type conclus avec d'autres pays.

Ainsi son dispositif comporte-t-il les cinq éléments conditionnels à la mise en oeuvre de l'entraide judiciaire: le principe de l'égal et libre accès à la justice d'un Etat pour les ressortissants de l'autre Etat, les procédures de notification des actes judiciaires et extrajudiciaires entre les deux Etats, la possibilité d'effectuer sur le territoire de l'autre Etat toute mesure d'instruction nécessaire, les conditions de reconnaissance des décisions judiciaires et des sentences arbitrales rendues dans l'Etat par les autorités de l'autre Etat, enfin un dispositif d'information réciproque et d'échanges de documents.

Votre rapporteur vous propose de rappeler les principales conditions de mise en oeuvre de ces cinq éléments.

1) L'accès à la justice

L'article 2 de la convention pose le principe de libre accès à la justice d'un Etat des personnes physiques ou morales ressortissantes de l'autre Etat, pour la défense de leurs droits et leurs intérêts, aux mêmes conditions que les nationaux de cet Etat.

On remarquera cependant que le système de l'aide judiciaire étant inexistant aux Emirats arabes unis, rien n'est prévu sur ce sujet dans la convention, et aucune procédure de substitution n'est prévue au profit des justiciables.

- 2) La procédure de notification des actes judiciaires ou extrajudiciaires n'appelle pas de commentaire particulier : les autorités centrales de chacun des pays -les ministères de la justice en l'occurence- sont à même de transmettre ces actes judiciaires ou extrajudiciaires de la façon qu'elles souhaitent -voie postale notamment- mais à l'exclusion des voies diplomatiques et consulaires, prévues pourtant dans d'autres accords.
- 3) L'exécution d'une commission rogatoire aux fins d'instruction, demandée par l'autorité judiciaire d'un Etat à celle de l'autre Etat ne peut être refusée que :
- si l'exécution de cette commission ne rentre pas dans les attributions de l'autorité judiciaire de l'Etat requis,
- ou si elle est de nature à porter atteinte à la sécurité ou à la souveraineté de l'Etat requis.

L'exigence par l'Etat requis d'une compétence judiciaire exclusive dans l'affaire en cause, ou l'invocation par cet Etat de l'inexistence dans sa législation de voies de droit appropriées à la demande ne sauraient être un motif valable de refus d'exécution d'une commission rogatoire.

Le principe du recours à une forme spéciale d'exécution d'une commission rogatoire, par hypothèse différente des procédures habituelles de l'Etat requis, n'est possible que si cette forme spéciale n'est pas incompatible avec la loi de l'Etat requis ni avec ses usages judiciaires et qu'elle ne pose pas de difficultés pratiques.

- 4) La reconnaissance et l'exécution des décisions judiciaires et des sentences arbitrales supposent que soient réunies plusieurs conditions appréciées par le juge de l'exequatur.
- La compétence du tribunal d'origine : elle suppose elle-même :
 - des conditions de résidence dans l'Etat d'origine du défendeur et éventuellement du siège de son établissement industriel ou commercial dont l'activité a généré le litige;
 - . que le fait dommageable ou l'origine du litige ait eu lieu dans l'Etat d'origine ou concerne un immeuble situé dans l'Etat d'origine;
 - . que le défendeur se soit expressément et préalablement soumis à la compétence du tribunal de l'Etat d'origine ou ait présenté des défenses au fond sans avoir contesté la compétence dudit tribunal;
 - . que l'obligation contractuelle source du litige ait été exécutée ou aurait dû l'être dans l'Etat d'origine;
 - . que, en matière de succession mobilière, le défunt ait eu son dernier domicile dans l'Etat d'origine;
 - . que le bénéficiaire ou le redevable d'obligations alimentaires avait, lors de l'introduction de l'instance, sa résidence dans l'Etat d'origine ou en avait la nationalité;
 - . qu'en matière de droit de garde ou de visite d'un mineur, ce dernier résidait dans l'Etat d'origine.

On rappellera à cet égard que les contrats conclus aux Emirats comprennent une clause spécifique d'attribution de compétence à certains tribunaux.

- Le respect des droits de la défense et la non contrariété de la décision à l'ordre public, disposition dont votre rapporteur a déjà eu l'occasion de marquer l'importance compte tenu de la disparité des principes juridiques entre les deux pays.
- Que la décision n'est plus susceptible d'un recours ordinaire ou d'un pourvoi en cassation dans l'Etat d'origine. Elle doit être passée en force de chose jugée, sauf en matière de droit de garde et de visite d'un mineur : dans ce cas, la décision peut être simplement exécutoire dans l'Etat d'origine.
- Enfin, la décision ne peut être exécutée dans l'autre Etat si un litige identique est pendant devant un tribunal de cet Etat ou bien y a déjà donné lieu à une décision.

Par ailleurs, la décision est exécutée selon la procédure prévue par la législation de l'Etat où elle sera appliquée, le tribunal de cet Etat ne devant procéder à un quelconque examen au fond.

Enfin, s'agissant de l'application dans un Etat des sentences arbitrales rendues dans l'autre Etat, les dispositions de la convention supposent:

- que la sentence a été rendue sur la base d'une convention écrite entre les parties aux termes de laquelle elles s'obligent à soumettre un différend à la procédure d'arbitrage;
- que la loi de l'Etat où la reconnaissance et l'exécution sont demandées prévoit que l'objet du différend est susceptible d'être réglé par l'arbitrage;
- que soit certifié l'accord des parties à se soumettre à la décision rendue par les arbitres pour trancher le différend qui les oppose.

5) L'échange d'informations et de documents complète le dispositif d'entraide ainsi mis en place : transmission des actes ou des décisions judiciaires concernant l'état civil d'un ressortissant de l'autre Etat, informations sur les législations et jurisprudences respectives.

* *

CONCLUSION

Au bénéfice des observations qu'il vient de présenter, votre rapporteur vous propose, en adoptant le présent projet de loi, d'autoriser l'approbation de la présente convention d'entraide judiciaire conclue avec le Gouvernement des Emirats arabes unis.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent rapport au cours de sa séance du mercredi 17 juin.

A l'issue de l'exposé de M. Roger Poudonson, un débat s'est engagé entre le rapporteur, M. Michel d'Aillières, président, et M. André Jarrot concernant notamment l'évolution du nombre de résidents français dans les Emirats.

La commission a alors, suivant l'avis de son rapporteur, conclu à l'adoption du projet de loi qui lui était soumis.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernment)

Article unique

Est autorisée l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des Emirats arabes unis relative à l'entraide judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, signée à Paris le 9 septembre 1991 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

⁽¹⁾ Voir le texte annexé au document Sénat n° 338.