



N° 4091

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 décembre 2011.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI, adopté par le Sénat, *autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc sur l'assistance aux personnes détenues et sur le transfèrement des condamnés,*

PAR M. ERIC RAOULT

Député

—

ET

**ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

Voir les numéros :

Sénat : 445 (2009-2010), 526, 527 et T.A 137 (2010-2011).

Assemblée nationale : 3520.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – LA CONVENTION DE 1981	7
A – UN DISPOSITIF JURIDIQUE NÉCESSAIRE COMPTE TENU DES RELATIONS ÉTROITES ET DE L'IMPORTANCE DES COMMUNAUTÉS EXPATRIÉES	7
1) Des relations bilatérales denses	7
2) La convention de 1981	8
B – ETAT DES LIEUX DES INCARCÉRATIONS ET DES TRANSFÈREMENTS	9
II – DES MODIFICATIONS LIMITÉES DE LA CONVENTION	11
A – UNE VOLONTÉ D'ASSOULIR LE RÉGIME EXISTANT	11
B – LE DÉTAIL DU TEXTE PROPOSÉ	11
CONCLUSION	13
EXAMEN EN COMMISSION	15
<hr/>	
ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	17

Mesdames, Messieurs,

Est-il nécessaire de rappeler que le Maroc et la France ont développé des relations bilatérales particulièrement riches et régulières ? Au-delà des échanges économiques et culturels denses, les deux pays sont liés par de nombreux accords bilatéraux, dont la Convention du 10 août 1981 sur l'assistance aux personnes détenues et sur le transfèrement des condamnés.

L'Assemblée nationale est aujourd'hui saisie d'un projet de loi autorisant l'approbation d'un avenant à cette convention.

Signé le 22 octobre 2007 et adopté par le Sénat en première lecture le 8 juin 2011, il s'inscrit dans la volonté de nos deux pays d'améliorer leur coopération judiciaire et de renforcer les chances de réinsertion des personnes condamnées, en permettant d'accroître les possibilités de transfèrement des détenus entre nos deux pays et de mieux prendre en compte les cas individuels.

I – LA CONVENTION DE 1981

A – Un dispositif juridique nécessaire compte tenu des relations étroites et de l'importance des communautés expatriées

1) Des relations bilatérales denses

L'importance des deux communautés expatriées et les relations très denses qui unissent nos deux pays ont justifié l'instauration d'une coopération judiciaire.

Les relations bilatérales franco-marocaines sont en effet excellentes dans de multiples domaines. Elles se traduisent tout d'abord par un dialogue politique étroit depuis de nombreuses années au niveau des chefs d'État et de gouvernement.

Les échanges français avec le Maroc représentent 17,3 % des échanges extérieurs marocains, pour un total de 6,9 milliards d'euros en 2010 (18,3 % et 7,1 milliards en 2009). Malgré une baisse du commerce bilatéral, la France reste le premier partenaire du Maroc et dégage un solde commercial positif important depuis dix ans, au demeurant en forte progression. Notre part de marché est en régression depuis 2000 en raison de l'ouverture du marché marocain, qui profite largement aux pays émergents (la Chine devenant le 3ème fournisseur du Maroc en 2009).

750 filiales de sociétés françaises employant au total plus de 80 000 personnes opèrent dans le pays, la France étant aussi le premier investisseur étranger au Maroc. Le flux des IDE en provenance de notre pays représente la moitié de ceux reçus par le Maroc sur la dernière décennie : en 2009, le flux d'IDE français a ainsi atteint un montant de 700 millions d'euros, que les projets d'implantations de Renault et de ses sous-traitants devraient maintenir pour les prochaines années. La France est aussi le premier bailleur de fonds bilatéral avec 188 millions d'euros en moyenne annuelle depuis 1999. En y incluant les financements transitant par les organisations internationales, notre aide globale avoisine désormais les 260 millions d'euros par an.

Sur le plan culturel, on dénombre 30 établissements français au Maroc, qui accueillent au total près de 28 000 élèves, dont la moitié de nationalité marocaine. Le réseau culturel est en outre composé de 10 instituts français (Agadir, Casablanca, Fès, Marrakech, Meknès, Oujda, Rabat-Kénitra, Tanger-Tétouan) et 3 Alliances françaises (El-Jadida, Essaouira, Safi). Près de trois millions de Français ont visité le Maroc en 2010 et ils représentent près de 40 % des touristes du Royaume.

La présence française au Maroc est également importante : on dénombre en effet 39 000 personnes inscrites dont 46 % de bi-nationaux, auxquelles s'ajouteraient 25 000 à 30 000 résidents français non-inscrits auprès des autorités consulaires.

De son côté, la communauté marocaine en France dépasse les 800 000 personnes, dont 350 000 binationaux, cependant que les 24 000 étudiants marocains en France constituent le premier contingent d'étudiants étrangers de notre pays.

L'importance de ces chiffres illustre la nécessité d'une coopération judiciaire étroite pour traiter les affaires qui se présentent et les éventuelles condamnations de citoyens français ou marocains dans l'autre pays.

2) La convention de 1981

L'objectif de la Convention franco-marocaine sur l'assistance aux personnes détenues et le transfèrement des condamnés du 10 août 1981 est de rapprocher les personnes détenues de leur environnement familial, professionnel et social et de mieux préparer leur réinsertion une fois leur peine exécutée. Il s'agit également de permettre aux citoyens français détenus au Maroc de bénéficier des dispositifs d'accompagnement et d'individualisation prévus par le droit français.

La convention de 1981 prévoit l'assistance des consuls aux personnes détenues et précise les conditions et modalités des transfèvements. Pour pouvoir appliquer la convention en vue d'un transfèrement, l'infraction doit être réprimée par la législation de chacun des États, la décision judiciaire doit être définitive et exécutoire, le condamné détenu doit être consentant et ressortissant de l'État vers lequel il sera transféré (article 4).

Le transfèrement du condamné est refusé s'il est considéré par l'État requis comme étant de nature à porter atteinte à sa souveraineté, à sa sécurité, à son ordre public, aux principes fondamentaux de son ordre juridique ou à d'autres de ses intérêts essentiels. Il en est de même si la prescription de la sanction est acquise d'après la loi de l'un des deux États et si le condamné a la nationalité de l'État de condamnation (article 6 de la convention en vigueur).

La convention prévoit enfin la possibilité pour les Parties de refuser le transfèrement dans plusieurs cas. Il en est notamment ainsi si les faits ont été jugés définitivement dans l'État d'exécution, c'est-à-dire l'État vers lequel le détenu serait transféré, ou si les autorités de ce dernier ont décidé de mettre fin ou de ne pas engager de poursuites pour les mêmes faits. Cette possibilité est aussi ouverte si les faits font l'objet de poursuites dans l'État d'exécution ou si le condamné ne s'est pas acquitté des sommes, amendes, frais de justice, dommages et intérêts et condamnations pécuniaires à sa charge. Le non respect des obligations militaires est un dernier cas de refus possible de transfèrement (article 7).

Enfin, aux termes de la convention de 1981, seul l'État de condamnation a le droit de statuer sur tout recours en révision introduit contre la condamnation.

B – État des lieux des incarcérations et des transfèvements

La coopération dans le domaine judiciaire entre la France et le Maroc est déjà active et devrait s'intensifier avec l'entrée en vigueur des conventions d'extradition et d'entraide judiciaire signées le 18 avril 2008. Cette coopération est également renforcée par la présence dans les deux capitales de magistrats de liaison depuis 2002, qui facilitent la mise en œuvre pratique de la coopération judiciaire et renforcent les liens entre les juges et procureurs des deux pays.

A ce jour, on dénombre 1773 ressortissants marocains incarcérés en France : 1288 condamnés et 485 détenus à titre provisoire. 292 citoyens français sont détenus au Maroc, dont 56 possèdent la double nationalité et 80 % des incarcérations font suite à des infractions à la législation sur les stupéfiants, notamment des saisies à la frontière.

Presque la moitié des ressortissants français sont détenus à Tanger (cf. tableau ci-dessous). Aucune baisse significative du nombre de Français détenus n'est attendue compte tenu de la fréquence et de la régularité des incarcérations.

Postes	Délit sexuel	Drogue	Droit commun	Inconnu	Nombre de détenus
Agadir		4	6		10
Casablanca	1	15	11	1	28
Fès		48	6	1	55
Marrakech	2	5	11		18
Rabat	3	21	12	1	37
Tanger		140	4		144
Total du pays	6	233	50	3	292

Nombre de détenus français au Maroc ⁽¹⁾

Bien que le nombre de Marocains détenus en France soit très supérieur au nombre de Français détenus au Maroc, le dispositif prévu par la convention de 1981 a été principalement utilisé par la Partie française. Ainsi, sur la période 1999-2010, 173 dossiers de transfèrement ont été instruits dont 152 à l'initiative de la France et seulement 21 à la demande du Maroc.

52 transfèvements ont été effectués, au bénéfice de 49 Français pour seulement 3 Marocains. Ainsi, 32 % des demandes de la France et 14 % des demandes du Maroc ont à ce jour débouché sur un transfèrement (cf. tableau ci-dessous). Une partie des demandes qui n'ont pas encore abouti ont pu être refusées, bien que cela soit rare, ou sont dues à l'abandon de la demande par le

(1) Source : ministère des Affaires étrangères et européennes

détenu ou encore à sa libération. La majorité des cas sont toujours en instance. D'après les informations communiquées à votre Rapporteur, la lenteur du processus s'explique notamment par les délais de traduction des documents, de délivrance de certificats de nationalité ou de constitution des dossiers par le ministère marocain de la Justice, qui fait preuve d'une certaine inertie dans l'attente des éléments transmis, parfois très tardivement, par les juridictions marocaines. Malgré la lenteur des procédures, la coopération avec le Maroc fonctionne relativement bien. Le Maroc constituant le deuxième contingent de transfèrements après l'Espagne, l'adoption de cet avenant est souhaitable et bénéfique.

FRANCE - MAROC	Demandes du Maroc	Transfèrements réalisés à partir de ces demandes	Demandes de la France	Transfèrements réalisés
1999	0	0	5	2
2000	1	0	6	1
2001	1	0	12	9
2002	1	0	11	2
2003	1	0	20	4
2004	1	1	11	7
2005	2	0	21	7
2006	0	0	7	2
2007	1	1	14	5
2008	5	1	7	2
2009	2	0	23	6
2010	6	0	15	2
Total	21	3	152	49

Transfèrements de condamnés entre la France et le Maroc (1999-2010) ⁽¹⁾

En cas de demande de transfèrement dans le cadre de la convention de 1981, c'est le bureau de l'entraide pénale de la Direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice et des Libertés qui instruit la demande et vérifie le respect des conditions prévues par la convention. Il consulte également la Direction de l'administration pénitentiaire. Si les conditions sont remplies, l'accord est généralement accordé et le transfèrement assuré par le service national des transfèrements.

(1) Source : ministère des Affaires étrangères et européennes

II – DES MODIFICATIONS LIMITÉES DE LA CONVENTION

A – Une volonté d’assouplir le régime existant

L’avenant qui a été conclu aura pour principales conséquences d’assouplir le dispositif existant et, selon l’usage qu’en feront les Parties, d’augmenter le nombre de personnes pouvant bénéficier d’un transfèrement entre la France et le Maroc. L’État garde la possibilité de refuser un transfèrement si les conditions ne sont pas remplies et cette décision est souveraine.

L’avenant supprime l’automaticité du refus si l’individu possède la nationalité de l’État condamnant prévue à l’article 6 de la convention de 1981. Les binationaux pourront donc demander un transfèrement vers la France s’ils le souhaitent, l’État condamnant étant libre de refuser. Il est difficile d’estimer à ce stade l’impact réel de l’avenant à la convention sur le nombre de demandes de transfèrement, mais il devrait être limité compte tenu du nombre de binationaux actuellement détenus dans les prisons marocaines.

De même, la possibilité prévue à l’article 3 de l’avenant de réaliser un transfèrement, dans des cas exceptionnels si le reliquat de peine est inférieur à 12 mois, augmentera le nombre de transfèrements possibles et permettra de mieux prendre en compte les cas particuliers, pour lesquels les chances de réinsertion seraient par exemple accrues grâce à un transfèrement.

L’avenant ne modifie pas les modalités de mise en œuvre des transfèrements décrites précédemment. Les coûts liés au transfèrement du Maroc vers la France et à la garde des détenus sont pris en charge par le budget ordinaire de l’Administration pénitentiaire du ministère de la Justice et des Libertés. Ils s’élèvent à quelque 70 euros par jour et par détenu.

B – Le détail du texte proposé

L’avenant à la Convention du 10 août 1981 relative à l’assistance aux personnes détenues et le transfèrement des personnes condamnées entre le Maroc et la France, négocié à la demande de la Partie marocaine et signé le 22 octobre 2007 à Marrakech, est bref. Il ne comporte que quatre articles :

– les **articles 1 et 2** modifient respectivement les articles 6 et 7 de la convention. Ils suppriment tout d’abord le motif de refus automatique fondé sur le fait que le détenu possède la nationalité de l’État de condamnation. Jusqu’à aujourd’hui, une personne condamnée effectuait automatiquement sa peine dans l’État condamnant si elle en possédait la nationalité. Le refus deviendrait donc facultatif, permettant ainsi l’application de la convention aux personnes possédant la double nationalité française et marocaine ;

– l’**article 3** de l’avenant complète quant à lui l’article 12 de la convention qui stipule qu’« *au moment de la demande de transfèrement, le condamné doit avoir au moins un an de peine à exécuter* ». Il ouvre ainsi la possibilité pour les Parties de prévoir un transfèrement « *dans des cas exceptionnels* » si le reliquat de peine est inférieur à un an.

Les cas exceptionnels mentionnés dans l’article 3 de l’avenant ne sont pas définis explicitement mais répondront principalement à deux situations selon les informations qui ont été communiquées à votre Rapporteur : si les perspectives de réhabilitation sont favorables malgré la relative brièveté du reliquat de peine ou si les coûts du transfèrement sont faibles. En effet, en règle générale, le transfèrement d’un détenu est une mesure coûteuse et les dépenses encourues par les États concernés doivent être proportionnées à l’efficacité attendue de la mesure.

– l’**article 4**, enfin, concerne la notification par les Parties de l’accomplissement des procédures constitutionnelles. L’avenant entrera en vigueur le premier jour du second mois qui suit le mois de réception de la dernière de ces notifications.

CONCLUSION

Cet avenant à la convention de 1981 sur l'assistance aux personnes détenues et le transfèrement des personnes condamnées élargit les possibilités de transfèrement et apporte ainsi plus de souplesse à son application.

La Partie marocaine a récemment notifié à la France l'accomplissement de ses procédures internes et c'est donc la communication de l'instrument français d'approbation qui déterminera sa date d'entrée en vigueur.

Votre Rapporteur vous recommande l'adoption du projet de loi autorisant l'approbation de cet avenant.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission examine le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 14 décembre 2011.

Après l'exposé du Rapporteur, un débat a lieu.

M. Jean-Paul Lecoq. Ce projet de loi me semble bon sur le fond. Je voudrais néanmoins savoir sur quel territoire il a vocation à s'appliquer. En d'autres termes, s'appliquera-t-il aussi dans la zone occupée du Sahara occidental ? Les habitants de cette zone se verront-ils reconnaître les mêmes droits que les Marocains ou sont-ils exclus du bénéfice de ses stipulations ? S'ils sont concernés, cela veut dire que la France reconnaît l'occupation de ce territoire, qui compte un nombre important de prisonniers politiques sahraouis, dont certains ont encore la nationalité espagnole.

M. Eric Raoult, rapporteur. Dans la mesure où 80 % des Français détenus au Maroc le sont pour des affaires liées au trafic de stupéfiants, il ne devrait pas y avoir beaucoup de prisonniers politiques parmi eux ! Il ne faut pas avoir de telles lubies ! Ce que vous appelez une « zone occupée » constitue les provinces du sud, qui sont une région du Maroc.

M. Jean-Paul Lecoq. Les Nations unies leur ont reconnu le caractère de territoire occupé pas plus tard que la semaine dernière !

M. François Rochebloine. L'avenant dont la ratification est demandée est un texte technique. Mais l'étroitesse des liens qui unissent la France et le Maroc donne sans doute à ses dispositions une portée supérieure à un simple aménagement. Au demeurant, c'est bien l'existence en grand nombre de personnes jouissant de la double nationalité française et marocaine qui a justifié, pour partie, les négociations ayant conduit à la signature de cet avenant. J'ai deux questions.

L'existence d'une double nationalité, situation de fait, ne fait pas disparaître l'obligation d'assistance et de protection qu'a tout Etat envers ses ressortissants se trouvant sur le territoire d'un Etat étranger, à quelque titre que ce soit. La surveillance des conditions de détention et du respect des droits des détenus peut faire partie des éléments constitutifs d'une telle obligation. Comment s'exerce-t-elle dans le cadre des rapports bilatéraux franco-marocains ?

Les divergences fortes de traditions juridiques en ce qui concerne le droit du mariage et de la famille peuvent avoir des répercussions négatives en cas de mésentente entre les parents dont l'un réside en France et l'autre au Maroc ou dans un autre pays de droit musulman. A côté des contentieux purement civils, des condamnations à des peines de prison peuvent être prononcées, dans certains cas graves, en vertu de dispositions protectrices des droits de la femme et de l'enfant. L'application de la convention dont nous parlons aujourd'hui présente-t-elle, dans un

tel contexte, des difficultés particulières et dans l'affirmative quel peut être, s'il y en a un, l'effet de l'avenant aujourd'hui discuté ?

M. Eric Raoult, rapporteur. Je me rends régulièrement au Maroc, où je suis allé encore récemment assurer la surveillance des élections législatives. Je connais donc très bien les problèmes qui se posent concrètement.

Un nombre non négligeable de familles se trouve dans des situations très préoccupantes en France parce que l'un de leur membre est en prison au Maroc. On m'en a signalé une centaine dans mon département depuis le début de la législature. L'entrée en vigueur de l'accord permettra le rapprochement entre le condamné et sa famille.

Les conflits familiaux opposant une Française et un Marocain sont aussi fréquents : c'est en établissant un contact direct avec le ministère de la justice marocain que l'on peut arriver à régler certains dossiers.

M. Jacques Myard. Cet amendement va permettre à la France d'extrader ses ressortissants, quand bien même ils auraient la double nationalité, ce que je trouve absolument scandaleux et contraire à tous nos principes.

Certes, ces derniers avaient déjà été enfreints avec l'institution du mandat d'arrêt européen et le nouveau mécanisme fonctionnera surtout du Maroc vers la France, mais enfin, les principes sont foulés aux pieds.

Il me semble en outre que les prisons françaises sont déjà pleines et qu'il n'est pas souhaitable que des Français fassent leur peine dans les prisons marocaines.

Aussi, je m'abstiendrai.

M. Eric Raoult, rapporteur. Je vous rappelle que l'accord conditionne le transfèrement au consentement du prisonnier... Mais il est vrai que la France n'extrade pas ses citoyens, même s'ils ont écrasé une jeune Israélienne, comme cela s'est produit récemment.

Le président Axel Poniatowski. Dans la mesure où le prisonnier n'est transféré – et non pas extradé – que s'il en est d'accord, il ne me semble pas que l'accord pose un problème de principe.

Suivant les conclusions du Rapporteur, la commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 3520).

*

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi dans le texte figurant en annexe du présent rapport.

ANNEXE

TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée l'approbation de l'avenant à la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc sur l'assistance aux personnes détenues et sur le transfèrement des condamnés, signé à Marrakech le 22 octobre 2007, et dont le texte est annexé à la présente loi.