



N° 2870

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 juin 2015.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI, *autorisant l'approbation du protocole additionnel à la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc*,

PAR Mme ÉLISABETH GUIGOU
Députée

ET

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

Voir le numéro :

Assemblée nationale : 2725.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. L'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE ENTRE LA FRANCE ET LE MAROC : UNE CRISE QUI A TROUVÉ SON ISSUE DANS LA SIGNATURE D'UN ACCORD LE 6 FÉVRIER 2015	9
A. UNE SUSPENSION DES CONVENTIONS D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE ET CIVILE, QUI N'A TOUTEFOIS PAS AFFECTÉ LES AUTRES VOILETS DE NOTRE COOPÉRATION	9
1. Une relation privilégiée avec un acteur incontournable de la région.....	9
a. Un partenariat d'exception mis en difficulté en 2014.....	9
b. Les coopérations franco-marocaines dans les domaines de l'économie, de la culture et de l'éducation n'ont cependant pas été affectées par cette crise bilatérale.....	11
2. La prolongation des tensions affectant nos relations bilatérales ne serait bénéfique à aucune des parties compte tenu de l'importance des dossiers où nos deux pays doivent coopérer	13
a. Des échéances majeures et des problèmes régionaux qui nécessitent un dialogue étroit	13
b. La coopération sécuritaire, la lutte contre le terrorisme et la prévention de la radicalisation	15
c. Les nouveaux axes du renforcement de notre partenariat économique	15
B. LA NÉCESSITÉ D'UNE REPRISE RAPIDE DE NOTRE COOPÉRATION JUDICIAIRE	16
1. Une coopération ancienne qui repose sur de solides fondamentaux.....	16
a. Une coopération encadrée par la convention bilatérale d'entraide judiciaire du 18 avril 2008.....	16
b. La présence d'un magistrat de liaison au Maroc qui illustre l'importance de notre coopération en matière judiciaire.....	18
2. Un volume d'échanges bilatéraux en matière judiciaire particulièrement dynamique et en constante progression.....	19

3. Une suspension de l'entraide policière et judiciaire qui a entraîné des préjudices considérables pour nos deux pays.....	20
a. La suspension de la coopération en matière pénale a eu des conséquences particulièrement préoccupantes	20
b. La crise de 2014 a également affecté notre coopération en matière civile	22
C. L'APPROFONDISSEMENT DE NOTRE COOPÉRATION JUDICIAIRE DOIT PERMETTRE DE SOUTENIR L'IMPORTANTÉ RÉFORME INSTITUTIONNELLE INITIÉE PAR LE MAROC EN 2011.....	24
1. La proximité de l'organisation judiciaire et des procédures marocaines et françaises est une bonne base de coopération	24
2. La réforme en cours des institutions judiciaires marocaines	27
a. La réforme des institutions judiciaires tient une place centrale dans la dynamique institutionnelle initiée par l'adoption d'une nouvelle Constitution en 2011	27
b. Des projets de réforme du code de procédure civile, du code de procédure pénale et des statuts des professions réglementées	28
c. Des décisions importantes en matière de respect des libertés publiques et des droits humains	28
II. LE PROTOCOLE ADDITIONNEL À LA CONVENTION D'ENTRAIDE JUDICIAIRE DU 18 AVRIL 2008 : NÉGOCIATION ET CONTENU	31
A. LE PROTOCOLE ADDITIONNEL ENTRE LA FRANCE ET LE MAROC, SIGNÉ LE 6 FÉVRIER 2015, A POSÉ LES BASES D'UNE REPRISE IMMÉDIATE DE NOTRE COOPÉRATION BILATÉRALE.....	31
B. LE CONTENU DU PROTOCOLE ADDITIONNEL À LA CONVENTION DU 18 AVRIL 2008.....	32
a. Champs d'application du texte et entrée en vigueur.....	33
b. Favoriser les échanges de vues aux fins de bonne conduite des procédures et pour une coopération efficace	34
c. Le principe d'une information immédiate lorsque les faits ont été commis sur le territoire de l'autre Partie par un de ses ressortissants	35
d. Le recueil d'observations de l'autre Partie dans le cas de procédures pénales engagées auprès de l'autorité judiciaire par une personne n'en possédant pas la nationalité, pour des faits commis sur le territoire de l'autre Partie par un de ses ressortissants.....	37
e. L'application du texte aux personnes bi-nationales.....	44
C. LA CONFORMITÉ DU TEXTE AUX PRINCIPES DE NOTRE DROIT INTERNE ET À NOS ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX.....	44
a. Un texte qui ne contrevient pas à nos engagements internationaux ni à la compétence universelle du juge.....	45
b. L'indépendance de l'autorité judiciaire	48
c. Le respect du secret de l'instruction	49

CONCLUSION	51
EXAMEN EN COMMISSION	53
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE	63
ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	65

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Les relations bilatérales qu'entretiennent la France et le Maroc sont particulièrement étroites et privilégiées, comme en témoigne le fait que Sa Majesté le Roi ait été le premier Chef d'État étranger à être reçu par le Président de la République en mai 2012, et que le Maroc soit l'un des seuls pays dans lesquels à la fois le Président de la République, le Premier Ministre et les Présidents des deux Assemblées se sont tous rendus depuis mai 2012. Mais c'est très certainement l'entremêlement de nos deux peuples, sans équivalent dans la région, qui fait la force de cette relation : la communauté française au Maroc compte 48 800 personnes établies de façon permanente – dont 49 % de bi-nationaux, et près de 20 000 y résident une partie de l'année. La communauté marocaine en France compte 1 500 000 personnes dont 670 000 bi-nationaux.

Notre relation d'exception a connu de regrettables difficultés en 2014, qui se sont notamment traduites par un gel de toute coopération judiciaire et policière entre nos deux pays. Cette coopération est ancienne – la première convention bilatérale date de 1957, et repose sur des bases solides. Elle est régie par la convention d'entraide judiciaire du 18 avril 2008, entrée en vigueur le 19 août 2011, qui a élargi le champ de l'entraide, fluidifié les échanges entre les deux pays et optimisé leur efficacité, tout en promouvant les techniques les plus modernes de coopération. Toutefois, le 26 février 2014, invoquant « *l'apparition de nombreux dysfonctionnements et lacunes dans les conventions* » entre Paris et Rabat, le ministère de la Justice marocain a annoncé « *la suspension de l'exécution de tous les accords de coopération judiciaire avec la France* », afin « *d'évaluer leur impact et de les actualiser dans le but de remédier aux dysfonctionnements qui les entachent* ». Il a en outre rappelé le magistrat de liaison marocain accrédité en France, « *en attendant de convenir de solutions adéquates garantissant le respect mutuel et total des conventions liant les deux pays dans la lettre et l'esprit, de manière à préserver la souveraineté des deux États sur la base du principe de l'égalité qui doit présider dans leurs relations.* »

La capacité de nos deux pays à surmonter cette crise bilatérale, qui aura duré près de 11 mois, et la volonté ferme, manifestée de part et d'autre, de ne jamais rompre le dialogue, illustrent l'attachement de nos deux pays à la relation exceptionnelle qui les unit. Il convient de rappeler en effet qu'à aucun moment de la crise, le Maroc n'a remis en cause les autres volets de notre coopération, qu'elle soit économique, éducative et universitaire, ou culturelle.

Le projet de loi soumis au vote de notre Assemblée vise à autoriser l'approbation du protocole additionnel à la convention d'entraide judiciaire du 18

avril 2008, signé le 6 février 2015. Cette signature a permis la reprise immédiate et efficiente d'une coopération dont l'importance est vitale à nos deux pays, que ce soit en matière pénale – lutte contre les trafics de stupéfiants, le terrorisme ou la criminalité internationale, ou en matière civile – les affaires familiales ont été particulièrement affectées par la paralysie des échanges d'information entre nos administrations.

Le présent rapport vise à expliciter le contenu de cet accord et le contexte de son adoption, qui a marqué la fin d'une crise dont le prolongement portait préjudice aux ressortissants de nos deux pays, qu'unissent des liens humains solides et anciens, et au couple franco-marocain dont le dynamisme est plus nécessaire que jamais.

Nul ne conteste la nécessité du rétablissement de notre coopération judiciaire, en matière civile et pénale, mais aussi policière, car nos deux populations ont eu à en souffrir durant près d'un an. Le premier objet de ce texte est donc de mettre fin à cette situation préjudiciable pour nos concitoyens.

Nul ne remet en question la nécessité de veiller au maintien de la relation d'exception qui nous lie au Maroc, et pour cela, d'adresser un message politique fort. Le protocole est en ce sens un acte de confiance dans le système judiciaire marocain, dont la réforme en cours doit être soutenue et accompagnée par nos autorités.

Votre rapporteure ne dissimulera pas que le texte comporte des ambiguïtés, qui expliquent les interrogations de nombreuses organisations et professionnels auxquelles ce rapport se propose d'apporter des réponses. Certaines se sont alarmées d'un possible sacrifice du droit à la raison d'État. Votre rapporteure a tenu à les recevoir afin de faire droit à leurs arguments. Mais l'analyse détaillée du texte l'a conduite à conclure à un avis favorable. Bien que souffrant d'imprécisions, cet accord ne remet pas en cause les principes de notre droit interne ni nos engagements internationaux.

I. L'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE ENTRE LA FRANCE ET LE MAROC : UNE CRISE QUI A TROUVÉ SON ISSUE DANS LA SIGNATURE D'UN ACCORD LE 6 FÉVRIER 2015

A. UNE SUSPENSION DES CONVENTIONS D'ENTRAIDE JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE ET CIVILE, QUI N'A TOUTEFOIS PAS AFFECTÉ LES AUTRES VOLETS DE NOTRE COOPÉRATION

1. Une relation privilégiée avec un acteur incontournable de la région

a. Un partenariat d'exception mis en difficulté en 2014

Traditionnellement excellentes et marquées par un dialogue d'une grande densité, confiant et régulier, nos relations bilatérales se sont toutefois tendues entre février 2014 et janvier 2015, en raison notamment de la présentation par des fonctionnaires de police à la résidence de l'ambassadeur du Maroc, le 20 février 2014, d'une convocation d'un juge d'instruction du Tribunal de Grande Instance de Paris destinée au directeur général de la surveillance du territoire marocain, M. Abdellatif Hammouchi. Cette convocation s'inscrivait dans le cadre d'une information judiciaire ouverte contre x, à la suite d'une plainte avec constitution de partie civile visant notamment M. Hammouchi des chefs d'actes de torture.

Bien que les autorités françaises aient fait valoir le principe d'indépendance de la justice, les autorités marocaines ont considéré que cet acte altérerait gravement la confiance mutuelle entre nos deux pays et revêtait un caractère outrageant. La réaction des autorités marocaines a été vive et immédiate, elle s'est accompagnée de l'annonce par le Ministre de la Justice marocain, le 25 février 2014, de la suspension de toutes les conventions d'entraide judiciaire en matière pénale et civile entre nos deux pays. Les autorités marocaines ont en effet considéré que le fait de vouloir remettre un acte de procédure sur les lieux d'une ambassade constituait *« une atteinte grave aux règles élémentaires de la coopération entre les deux pays et portent préjudice à l'esprit de cette coopération, voire à la respectabilité et la crédibilité de la justice marocaine »*, et justifiait par conséquent le gel des relations conventionnelles. Par ailleurs, le magistrat de liaison marocain en poste au Ministère de la Justice à Paris a été rappelé.

Malgré la crise que nous avons traversée, nos deux pays ont chacun fait la preuve de leur volonté ferme de ne jamais rompre le dialogue.

Au cours de cette année difficile, les Marocains ont veillé à préserver la qualité de nos relations bilatérales dans les domaines culturels, économiques et éducatifs. La volonté française de dépasser la crise a de son côté été exprimée au plus haut niveau. Les contacts ont été réguliers entre le Chef de l'État et le Roi, ainsi qu'entre les Ministres des Affaires étrangères. Le Premier ministre s'est déclaré à plusieurs reprises disposé à se rendre au Maroc pour acter la sortie de crise. En octobre 2014 à l'Institut du monde arabe, le Président de la République a

déclaré qu'il « *veillerait personnellement* » à ce que les relations franco-marocaines puissent être « *amplifiées, consolidées et si c'était nécessaire relancées.* » Pour sa part, votre rapporteure, au cours de deux missions au Maroc en juillet 2014 et en janvier 2015, a rencontré Sa Majesté le Roi, le Premier ministre, le Ministres des Affaires étrangères, et M. Driss El Yazami, président du Conseil national des droits de l'homme.

L'accord trouvé le 31 janvier 2015 entre les Ministres de la Justice française et marocaine a permis la reprise de la coopération judiciaire. Il ouvre ainsi une nouvelle page dans la relation franco-marocaine.

Le 9 février, le Président de la République et le Roi du Maroc se sont entretenus au Palais de l'Élysée et ont souligné la pleine vigueur du partenariat d'exception qui lie le Maroc et la France. Ils ont également souligné la détermination de la France et du Maroc à lutter ensemble contre le terrorisme et à coopérer pleinement dans le domaine de la sécurité.

Lors de son déplacement au Maroc les 9 et 10 mars, Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international a déclaré : « *Les turbulences sont derrière nous. Voilà le premier message que nous avons acté avec Sa Majesté le Roi qui a voulu nous recevoir cet après-midi, avec le chef du gouvernement, avec mon collègue et ami M. Mezouar et avec ceux que je vais voir, de nombreux membres du gouvernement marocain. C'est un voyage bref, mais important pour la France parce qu'il se résume en trois mots, la relance, le renforcement, et le renouvellement* ». M. Salaheddine Mezouar a, de son côté, salué une relation empreinte « *d'amitié et de franchise* », notant un « *partage de vue total sur les questions essentielles* ».

Les discussions ont porté sur les ambitions renouvelées du partenariat franco-marocain. Nombreux sont en effet les domaines dans lesquels nos deux pays seront amenés à coopérer étroitement dans les prochaines décennies : lutte contre le dérèglement climatique, sécurité et développement en Méditerranée comme en Afrique, lutte contre le terrorisme ou encore prévention de la radicalisation.

Le Premier ministre s'est rendu à Rabat le 9 avril pour une audience royale et un entretien avec le chef du gouvernement marocain, M. Abdel-Ilah Benkirane. La Rencontre de Haut Niveau, qui a eu lieu le 28 mai à Paris, a elle aussi illustré la vitalité de la coopération franco-marocaine dans tous les domaines, tout comme la tenue du deuxième Forum parlementaire franco-marocain le 16 avril 2015 à Paris, dont les discussions ont porté sur les enjeux sécuritaires et environnementaux communs à nos deux pays et qui trouvera son prolongement le 15 octobre 2015, lors d'une réunion, à l'Assemblée nationale, des présidents de l'Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée, et du réseau d'ONG au sein duquel les organisations marocaines sont particulièrement actives.

b. Les coopérations franco-marocaines dans les domaines de l'économie, de la culture et de l'éducation n'ont cependant pas été affectées par cette crise bilatérale

Il faut ici avant tout rappeler la force et l'ancienneté des liens humains qui unissent nos deux pays. La communauté française au Maroc compte 48 800 personnes établies de façon permanente – dont 49 % de binationaux. Près de 20 000 y résident une partie de l'année. La communauté marocaine en France compte 1 500 000 personnes (dont 670 000 binationaux). 34 000 étudiants marocains sont inscrits en France, ce qui représente le premier contingent d'étudiants étrangers dans notre pays. Enfin, fin septembre 2014, le Maroc a reçu près de 8,1 millions de touristes dont plus de 2 millions de Français, soit le premier contingent.

Notre coopération s'appuie aussi sur de solides liens économiques. La France est le premier partenaire commercial du Maroc, son premier client et son deuxième fournisseur après l'Espagne. Les exportations de la France vers le Maroc s'élèvent à 2,5 milliards d'euros. Les importations françaises depuis le Maroc s'élèvent quant à elles à 2 milliards d'euros.

La France est de loin le premier investisseur étranger avec un stock d'IDE de 11,9 milliards d'euros en 2014, soit près de la moitié des IDE dans le pays. Plus de 750 filiales d'entreprises françaises sont implantées au Maroc (dont 36 du CAC 40) employant plus de 120 000 personnes.

La France est enfin le premier bailleur de fonds bilatéral du Maroc, qui est le premier bénéficiaire des interventions de l'Agence française pour le Développement. Une capacité d'engagement de 600 millions d'euros sur la période 2014-2016 est destinée à la poursuite de l'appui aux politiques publiques et à l'accompagnement des opérateurs marocains en Afrique subsaharienne.

La coopération en matière éducative et universitaire s'appuie quant à elle sur un réseau sans équivalent dans le monde, qui témoigne de la volonté française de rester le partenaire de référence du Maroc. L'Institut français du Maroc, créé le 1^{er} janvier 2012, compte douze sites (Rabat, Agadir, Casablanca, El Jadida, Essaouira, Fès, Kenitra, Marrakech, Meknès, Oujda, Tanger, Tétouan), abrite trois espaces Campus-France (Rabat, Casablanca, Marrakech) et entretient un partenariat étroit avec l'Alliance française de Safi.

Le réseau d'enseignement du français au Maroc est quant à lui le plus grand réseau d'enseignement à l'étranger. Plus de 31 500 élèves sont répartis sur quatre réseaux : l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (son plus grand réseau dans le monde avec 22 établissements, 18 900 élèves dont 47 % marocains) ; l'Office scolaire et universitaire avec 9 établissements, 7 600 élèves (dont 90 % marocains) ; l'Alliance israélite universelle et ses 3 établissements de Casablanca qui scolarisent ensemble des jeunes juifs et des jeunes musulmans ; et les 4 établissements privés marocains simplement homologués.

Cette coopération devrait être consolidée par le lancement de projets tels que les sections internationales francophones dans les lycées et le développement des colocalisations universitaires.

Ces colocalisations permettent d'établir des programmes débouchant sur des formations et des diplômes reconnus par les deux parties. Cela permet d'étoffer l'offre de formation d'excellence au Maroc alors que les Marocains constituent le premier contingent d'étudiants étrangers en France et sont très présents dans les écoles les plus prestigieuses. Une feuille de route a été signée entre les deux Ministres de l'Enseignement supérieur, relative à la mise en place de 4 antennes de grandes écoles françaises dans différentes villes du Royaume.

Après avoir fait l'objet d'une expérimentation dans six lycées du Royaume en 2013-2014, près de 200 lycées accueillent les sections internationales francophones à la rentrée 2014-2015, s'adressant à environ 12 000 élèves. Huit projets de colocalisations universitaires sont programmés pour les années à venir. L'école d'architecture de l'Université internationale de Rabat (UIR) a été créée en 2013 ; l'implantation d'un Institut national des sciences appliquées (INSA) au sein de l'Université euro-méditerranéenne de Fès, lancée en septembre 2014, bénéficiera d'une forte visibilité. Comme l'École centrale de Casablanca, elle ouvrira ses portes à la rentrée 2015. Les autres projets portent sur la création d'un Institut Méditerranéen de la logistique et du transport à Tanger, d'un établissement de formation tout au long de la vie (CNAM) à Temesna, d'une faculté de médecine à Agadir et d'un IUT international à Rabat. Mais d'autres grands établissements d'enseignement supérieur français, comme l'Ecole des Mines, les Ponts-et-Chaussées, l'Ecole polytechnique, HEC s'intéressent au Maroc comme plateforme pour la formation des élites du continent africain.

Le renforcement de la politique marocaine vis-à-vis de la région est porteur d'avenir pour l'influence marocaine, elle l'est aussi pour le rayonnement de nos établissements d'enseignements supérieurs et de nos formations si nous approfondissons l'axe universitaire et scientifique franco-marocain. Il l'est enfin pour la francophonie.

En matière culturelle et audiovisuelle, les trois expositions du Louvre, du MuCEM et de l'Institut du monde arabe consacrées au Maroc (mars 2014 – février 2015) ont rencontré un grand succès et joué un rôle positif durant la période de tensions bilatérales. L'exposition « Maroc médiéval » du Louvre a été inaugurée au Musée Mohammed VI de Rabat le 3 mars et le Ministre a lancé, le 9 mars, la saison culturelle France-Maroc 2015 qui prévoit plus de 300 événements culturels tout au long de l'année au Maroc et mettra à l'honneur la Comédie-Française.

La relance récente par le Président de la République et Sa Majesté le Roi d'une dynamique de coopération renforcée devrait permettre à nos deux pays de renouer avec la relation singulière qu'ils ont toujours entretenue.

2. La prolongation des tensions affectant nos relations bilatérales ne serait bénéfique à aucune des parties compte tenu de l'importance des dossiers où nos deux pays doivent coopérer

Que ce soient les crises régionales, les questions climatiques ou encore la lutte contre le terrorisme, nombreux sont les dossiers qui nécessitent la coopération la plus étroite et la plus confiante entre nos deux pays. Sur tous ces sujets, notre partenariat avec le Maroc est central.

a. Des échéances majeures et des problèmes régionaux qui nécessitent un dialogue étroit

Le Maroc et la France ont devant eux des échéances importantes qui nécessitent un dialogue étroit, en premier lieu, les questions climatiques.

Le Maroc devrait en effet accueillir, après la France, la COP 22 en 2016. La présidence marocaine pourra ainsi consolider les acquis de la conférence sur le climat qui aura lieu à Paris fin 2015. La ministre en charge de l'environnement, Mme El Haite, est dans une démarche proactive, comme notre commission a pu le constater lors de son audition le 28 janvier 2015. La France doit pouvoir compter sur le soutien du Maroc dans la mobilisation du groupe des États africains et des autres pays arabes et devra travailler en bonne intelligence avec les autorités marocaines pour leur transmettre la présidence dans de bonnes conditions. Le Maroc sera en charge de veiller à la mise en œuvre effective des engagements conclus lors de la conférence Paris Climat 2015.

Par ailleurs, le Maroc se positionne comme un acteur central en Afrique et dans la région. Sa Majesté le Roi a multiplié ces dernières années ses déplacements en Afrique et dans le Golfe et vient de conclure début juin une tournée africaine au Sénégal, en Guinée-Bissau, en Côte d'Ivoire et au Gabon (la troisième en trois ans, la 11^{ème} depuis le début de son règne).

Nombreux sont les dossiers régionaux où le Maroc est un partenaire incontournable, notamment sur les questions sahélo-sahariennes.

Dans le dossier libyen, qui fait l'objet de toute l'attention de notre commission et où nos vues convergent, Rabat joue un rôle constructif. C'est en effet la diplomatie marocaine qui a réuni à Rabat, le 7 mars 2015, les deux parties, pour la première fois autour d'une même table, en vue de former un gouvernement d'union nationale. C'est aussi au Maroc que se tiennent les discussions politique en cours, en vue de former un Gouvernement d'union nationale, sous l'égide de M. Bernardino Leon, Représentant spécial et Chef de la Mission d'appui des Nations unies en Libye. Ces discussions détermineront en grande partie l'avenir du pays.

La résolution de la crise malienne est un autre dossier majeur de notre dialogue stratégique avec le Maroc. La France soutient les efforts des autorités maliennes pour garantir l'intégrité territoriale et la stabilité du pays, dans le cadre

de la médiation d'Alger sollicitée par M. Modibo Keïta, et la signature d'un accord de paix durable par toutes les parties maliennes. Nos deux pays partagent pleinement le souhait d'un règlement durable de la crise malienne. La France a d'ailleurs salué les efforts de Sa Majesté au Sahel, où la forte influence du Maroc est avérée, notamment à l'occasion de sa visite au Mali en février 2014.

Par ailleurs, dix ans après le sommet de Barcelone de 2005, et vingt ans après le lancement du processus du même nom, la politique de voisinage de l'Union européenne s'essouffle et manque de priorités. Le risque est important que les crises à l'Est de l'Europe n'occultent l'importance stratégique de notre voisinage sud. La France et le Maroc sont évidemment appelés à jouer un rôle moteur dans la promotion du développement politique et économique de l'espace méditerranéen.

Les autorités marocaines ont fait très tôt le choix stratégique de l'arrimage à l'Europe, avec laquelle le Maroc a un « statut avancé » depuis 2008, intermédiaire entre association et adhésion. En février 1996, un accord d'association UE – Maroc a été signé, en remplacement de l'accord de coopération de 1976, qui est entré en vigueur le 1^{er} mars 2000. Signé suite à la conférence de Barcelone de novembre 1995, cet accord comporte trois volets : un volet politique et de sécurité, un volet économique et financier et un volet social.

Le Maroc constitue un allié évident dans la promotion d'une politique méditerranéenne ambitieuse, qui réponde aux nombreux défis de cette zone, que ce soit le développement économique, social, sanitaire et éducatif, ainsi que les questions migratoires ou la sécurité.

Nos deux pays partagent la présidence du Dialogue 5+5 ⁽¹⁾ à compter de l'automne 2015, pour un an. Cette co-présidence doit nous fournir l'opportunité de mettre en œuvre des projets d'intérêt commun dans les domaines de l'investissement, de la jeunesse, du tourisme et de l'emploi. La prochaine réunion du Dialogue 5+5, réunissant les ministres des Affaires étrangères, aura lieu à la rentrée. Elle devrait se concentrer sur la préservation de la paix, de la stabilité et de la sécurité dans la région méditerranéenne et euro-africaine mais aussi sur la dynamisation de la coopération économique et humaine (investissement, appui aux TPE-PME, mobilité et dialogue interculturel des jeunes). Un 5+5 « Commerce et Investissement » mériterait d'être lancé avec le Maroc, qui joue un rôle pivot entre l'Europe et l'Afrique. Le lancement d'un 5+5 « Santé », dont ce serait la première édition, pourrait recueillir l'intérêt des autorités marocaines.

(1) *Le Dialogue en Méditerranée Occidentale, dit 5+5, a été lancé à Rome en 1990 pour renforcer la concertation entre les pays riverains de la Méditerranée occidentale. Il rassemble l'Espagne, la France, l'Italie, Malte, le Portugal pour la rive nord, et l'Algérie, la Libye, le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie au Maghreb.*

b. La coopération sécuritaire, la lutte contre le terrorisme et la prévention de la radicalisation

La coopération sécuritaire a commencé à reprendre le 25 février. Cette coopération est axée sur la lutte contre le terrorisme, notamment grâce aux échanges d'informations entre les services de renseignement. La visite au Maroc du Directeur général de la Police nationale, les 26 et 27 février, et celle du Directeur général de la Gendarmerie nationale, les 11 et 12 mars, ont permis de conforter une reprise encore inégale selon les domaines.

Le « G4 » est en cours de relance. Institué en 2013, ce forum réunit les ministres de l'Intérieur français, espagnol, marocain et portugais. Deux réunions quadripartites se sont tenues : la première à Rabat, le 23 février 2013, la seconde à Paris, le 20 février 2014. Une nouvelle réunion du G4 s'est tenue au Portugal le 28 avril dernier.

La coopération militaire, très dense, est appelée à se poursuivre. La dernière commission mixte biennale s'est tenue à Rabat du 15 au 17 décembre. Le Chef d'État-Major des Armées a effectué une visite de travail au Maroc les 8 et 9 avril. La coopération franco-marocaine de défense est axée sur la formation d'officiers marocains et la réalisation d'exercices conjoints entre les deux armées. La coopération dans le domaine de la protection civile est également amenée à s'intensifier.

Les autorités marocaines ont enfin une expérience à partager en matière de lutte contre la radicalisation. L'institut Mohammed VI de formation des imams, des mourchidines et des mourchيدات a été inauguré par le Roi à Rabat le 27 mars. Il accueille plusieurs contingents d'étudiants étrangers originaires du Maghreb, d'Afrique et d'Europe (dont 22 élèves imams français), dont il assure la formation religieuse. Une concertation bilatérale semble particulièrement nécessaire afin de faire de la pédagogie à l'égard de la réorganisation en cours du culte musulman en France ainsi que d'actualiser les accords bilatéraux régissant les échanges et la formation des imams. Le Maroc peut constituer un partenaire utile pour contribuer à une part de la formation des imams de France, afin que ces derniers disposent des connaissances nécessaires pour promouvoir une pratique religieuse musulmane ouverte et tolérante et ainsi disposer de tous les outils nécessaires pour prévenir la radicalisation de certains de nos concitoyens.

Il faut enfin noter la volonté marocaine, depuis la fin de la crise bilatérale, de pousser plus loin notre coopération policière et judiciaire : notre coopération technique pourrait être étoffée et des missions de formation dans le domaine judiciaire pourraient avoir lieu au Maroc. La nomination d'un officier de liaison de nos services de sécurité intérieure à Rabat serait à l'étude.

c. Les nouveaux axes du renforcement de notre partenariat économique

Les énergies renouvelables (solaire, éolien, hydrolien) sont au cœur de la stratégie énergétique marocaine et devraient constituer un axe majeur de notre

coopération économique, particulièrement dans le domaine des énergies éoliennes. Elles devront représenter, d'après les objectifs du Plan Solaire marocain, 42 % du bouquet énergétique du royaume à l'horizon 2020. EDF Energies nouvelles et Alstom ont remis conjointement en septembre, de même que International Power (filiale britannique de ENGIE), une offre technique dans le cadre de l'appel d'offres relatif à la réalisation de cinq parcs éoliens dont deux au Sahara. Le tourisme doit également figurer en bonne place dans le renforcement de notre partenariat économique.

Enfin, la coopération économique entre nos deux pays doit prendre en compte nos intérêts convergents sur le continent africain. Certaines entreprises françaises choisissent le Maroc comme *hub* vers l'Afrique (Accor, Avril, Thalès, Sanofi, Air Liquide, Axa, Alstom), pour y installer leur centre de décision régional, bénéficier du réseau bancaire marocain en Afrique ou mettre à profit les compétences techniques des ingénieurs et techniciens formés au Maroc. Le Maroc entretient des liens étroits avec plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest, comme en a témoigné la tournée régionale du Roi en février-mars 2014 au Mali, en Côte d'Ivoire, en Guinée et au Gabon. Le lancement de nouveaux projets économiques communs, tournés vers l'Afrique, devrait être un des axes majeurs de notre future coopération économique.

La coopération judiciaire entre nos deux pays est ancienne et repose sur de solides fondamentaux. Encadrée par la convention du 18 avril 2008, elle est particulièrement active. Son arrêt brutal et complet en 2014 a fortement porté préjudice à nos deux pays.

B. LA NÉCESSITÉ D'UNE REPRISE RAPIDE DE NOTRE COOPÉRATION JUDICIAIRE

La coopération judiciaire entre nos deux pays est ancienne et repose sur de solides fondamentaux. Encadrée par la convention du 18 avril 2008, elle est particulièrement active. Son arrêt brutal et complet en 2014 a fortement porté préjudice à nos deux pays.

1. Une coopération ancienne qui repose sur de solides fondamentaux

a. Une coopération encadrée par la convention bilatérale d'entraide judiciaire du 18 avril 2008

La coopération judiciaire entre nos deux pays est déjà ancienne. En effet, la première convention en la matière est entrée en vigueur il y a plus de cinquante ans. La convention d'aide mutuelle judiciaire, d'exequatur des jugements d'extradition du 5 octobre 1957 couvre la coopération judiciaire en matière civile et pénale – entraide et extradition.

Les dispositions de la convention de 1957 ont été modernisées, à l'initiative de la partie marocaine, par la signature d'une convention d'entraide

judiciaire le 18 avril 2008 ⁽¹⁾. Cette révision ne portait que sur les dispositions pénales de la convention de 1957.

Outre les éléments classiques d'une convention d'entraide – contenu et exécution des demandes, transmission entre autorités centrales, etc. – et le maintien d'une stipulation autorisant les autorités requérantes ou leurs représentants à assister à l'exécution des demandes d'entraide, la convention de 2008 comporte des dispositions ambitieuses, prévoyant notamment de :

– étendre le champ de l'entraide, notamment aux actions civiles jointes aux actions pénales ou dans les procédures d'instruction et de notification en matière d'exécution des peines ou des mesures de sûreté ;

– écarter l'opposabilité de certains motifs de refus (infractions fiscales, secret bancaire) et à introduire une obligation de motivation des refus d'entraide. En particulier, l'inopposabilité du secret bancaire pour rejeter une demande d'entraide, quelle que soit l'infraction qui en fait l'objet, est désormais une règle commune au sein de l'Union européenne. Au-delà, seules quelques conventions « thématiques » (consacrées à certaines formes particulières de criminalité, donc à certaines infractions), le prévoient. Il en va ainsi des grandes conventions conclues sous l'égide des Nations unies (Convention de Vienne sur le trafic illicite de stupéfiants (1988) ; Convention de Palerme contre la criminalité transnationale organisée (2000) ; Convention de Mérida contre la corruption (2003). Par principe, la France s'efforce, dans les conventions bilatérales qu'elle conclut, de consacrer l'inopposabilité du secret bancaire ;

– assouplir les règles de l'entraide et établir un dialogue entre la partie requérante et la partie requise, pour la bonne exécution des demandes ;

– introduire certaines formes particulières d'entraide (recueil d'informations en matière bancaire, restitution, comparution de témoins ou d'experts, transfèrement de personnes détenues aux fins d'entraide, échange spontané d'informations, livraisons surveillées, dénonciation aux fins de poursuite, présentation de demandes d'entraide complémentaire simplifiées) ;

– introduire une possibilité de transmission directe des demandes d'entraide entre autorités judiciaires en cas d'urgence et permettre aux autorités de la partie requérante qui assistent, sur le territoire de la partie requise, à l'exécution d'une demande, d'emporter à leur retour une copie certifiée conforme des actes d'exécution.

Enfin, fait notable, la convention d'entraide judiciaire en matière pénale permet que les demandes soient indifféremment présentées dans la langue de la partie requérante ou dans celle de la partie requise, sans traduction.

(1) Une convention d'extradition entre la République française et le Royaume du Maroc a également été signée en 2008 et ratifiée par l'Assemblée nationale en 2009.

b. La présence d'un magistrat de liaison au Maroc qui illustre l'importance de notre coopération en matière judiciaire

La présence au Maroc d'un magistrat de liaison français illustre la solidité de notre coopération judiciaire ⁽¹⁾. L'installation de ce magistrat, à partir de 2002, a eu des effets positifs sur les délais de traitement des demandes.

En accord avec les autorités marocaines, toutes les commissions rogatoires considérées comme urgentes lui ont été directement adressées par les magistrats mandants, aux fins de remise aux autorités locales par anticipation de la voie diplomatique. De plus, les déplacements de juges ou d'officiers de police donnent lieu à une négociation directe sur la date d'exécution de la demande d'entraide.

En faisant fréquemment usage de cette voie, il a été possible d'obtenir l'exécution d'une commission rogatoire dans un délai inférieur à six semaines, généralement avant même que l'original de la demande ne parvienne aux autorités requises par la voie diplomatique. Dans certaines circonstances exceptionnelles, il s'est même révélé possible d'obtenir une exécution en temps réel, et de parvenir ainsi, en présence de policiers français, à l'arrestation de suspects qui avaient été localisés quelques heures auparavant.

Ce dispositif pragmatique a conduit à une réduction significative des délais d'exécution, qui sont passés d'environ 11 mois à 7 mois (délai de transmission en retour compris). Cette efficacité accrue a naturellement conduit les magistrats français à recourir plus souvent à des demandes d'entraide en direction du Maroc.

Des résultats aussi encourageants n'ont pu être obtenus que par une parfaite concertation entre le magistrat de liaison et l'autorité centrale marocaine, à savoir la direction des affaires pénales et des grâces, qui garde de facto le monopole des relations avec les autorités judiciaires étrangères. Ils sont également le fruit d'une étroite et constante coordination avec les services de l'attaché de sécurité intérieure, qui interviennent parallèlement auprès des unités de police judiciaire compétentes, afin de veiller à une rapide et correcte exécution des actes sollicités.

Le magistrat de liaison intervient également en matière de transmission des actes à notifier. L'actuelle convention bilatérale d'aide judiciaire mutuelle prévoit une transmission directe de ces actes, de parquet à parquet. Les difficultés de localisation du ministère public compétent amènent les parquets français, dans un très grand nombre de cas, à s'adresser au parquet de la capitale, Rabat, lequel retourne les notifications à l'ambassade de France. Afin de gagner du temps, le service du magistrat de liaison procède directement à la transmission des actes en

(1) Il y a actuellement 18 postes de magistrats de liaison et conseillers juridiques dans le monde dont 4 postes non pourvus (Brésil, Pays-Bas, Qatar, Serbie) et 14 postes pourvus (Algérie, Allemagne, Canada, Chine, Espagne, États-Unis, Italie, Maroc, Roumanie, Royaume-Uni, Russie, Sénégal, Tunisie, Turquie).

retour au parquet requérant, ce qui permet de soulager les bureaux compétents du ministère des affaires étrangères et du ministère de la justice.

Force est de constater l'importance de la valeur ajoutée apportée par le binôme des magistrats de liaison qui assure à la coopération en matière pénale franco-marocaine une fluidité et un dynamisme qu'elle n'aurait jamais atteint en son absence. Même pendant la crise franco-marocaine, le magistrat français n'est rentré en France que le 1^{er} août 2014 ; son assistant est néanmoins demeuré en poste ce qui a permis de maintenir une relation minimale et informelle avec les autorités marocaines.

2. Un volume d'échanges bilatéraux en matière judiciaire particulièrement dynamique et en constante progression

La forte interconnexion de nos deux populations, en France et au Maroc, explique le nombre considérable d'affaires judiciaires impliquant nos deux pays et par conséquent le caractère capital du dialogue bilatéral en la matière. Il faut ici rappeler que la grande majorité des demandes sont d'origine française. Comme le montrent les données disponibles pour 2013, avant la crise, le volume de nos échanges en matière pénale était particulièrement dynamique et en constante augmentation, pour les trois piliers sur lesquels repose traditionnellement notre coopération :

– les commissions rogatoires, les demandes d'entraide ou les dénonciations officielles : près de 150 affaires faisant l'objet d'une commission rogatoire internationale sont demeurées ouvertes durant le gel de notre coopération, ce qui indique l'important volume de nos échanges en la matière ⁽¹⁾. Par ailleurs, une centaine de demandes d'entraides est généralement échangée annuellement entre nos deux pays (80 % d'entre elles proviennent de France). Pour la seule année 2013, 84 demandes ont été adressées par la France, 19 par les autorités marocaines, soit le volume de demandes qui a été mis en attente en 2014. Les magistrats français obtenaient enfin souvent l'autorisation de se rendre sur place avec leurs enquêteurs pour assister à l'exécution de leur mandat ;

– les demandes d'extraditions : ces dernières suivent la même dynamique, avec la remise par les autorités marocaines de 11 personnes recherchées par les autorités françaises en 2013. Une personne a été dans le même temps extradée au Maroc. La même année, 11 nouvelles demandes ont été adressées au Maroc et la France en a reçu 6 des autorités marocaines ;

– les demandes de transfèrement : 24 Français détenus au Maroc ont été transférés en 2013 vers la France pour finir de purger leur peine (34 en 2012).

(1) En ce qui concerne l'exécution des commissions rogatoires, en 2012, 78 ont été transmises via le magistrat de liaison aux autorités judiciaires marocaines, en 2013, 62, en 2014, 13 et en 2015, 35. Les faits pour lesquels les CRI sont délivrées par les autorités françaises sont pour 45% relatifs à des infractions à la législation des stupéfiants, 33% pour des atteintes à la personne, 20% pour des atteintes aux biens. Une à deux affaires par an sont comptabilisées en matière de terrorisme et de cybercriminalité.

Si le présent rapport se concentre sur les affaires pénales, seules concernées par le protocole additionnel à la convention d'entraide en matière judiciaire d'avril 2008, nos échanges en matière civile sont également capitaux pour nos ressortissants.

En 2013, notre coopération en matière civile comptait 28 dossiers d'enlèvements d'enfants et 4 dossiers de non-respect du droit de visite et d'hébergement du parent n'ayant pas la garde, ainsi que 52 dossiers de recouvrement de pension alimentaire.

3. Une suspension de l'entraide policière et judiciaire qui a entraîné des préjudices considérables pour nos deux pays

Le 26 février 2014, invoquant « *l'apparition de nombreux dysfonctionnements et lacunes dans les conventions* » entre Paris et Rabat, le Ministère de la Justice marocain a annoncé « *la suspension de l'exécution de tous les accords de coopération judiciaire avec la France* », afin « *d'évaluer leur impact et de les actualiser dans le but de remédier aux dysfonctionnements qui les entachent* ». Il a en outre rappelé le magistrat de liaison marocain accrédité en France, « *en attendant de convenir de solutions adéquates garantissant le respect mutuel et total des conventions liant les deux pays dans la lettre et l'esprit, de manière à préserver la souveraineté des deux États sur la base du principe de l'égalité qui doit présider dans leurs relations.* »

a. La suspension de la coopération en matière pénale a eu des conséquences particulièrement préoccupantes

La suspension de la coopération judiciaire, qui s'est étendue jusqu'au 31 janvier 2015, a rendu inexécutable l'ensemble des actes judiciaires nécessitant un dialogue constant avec le Maroc, source de préjudice considérable pour nos deux pays et leurs ressortissants.

En matière pénale, les trois conventions bilatérales concernées sont ⁽¹⁾ :

– la convention d'entraide judiciaire en matière pénale du 18 avril 2008 (en vigueur depuis le 19 août 2011) ;

– la convention d'extradition également du 18 avril 2008 (en vigueur depuis le 19 août 2011) ;

(1) *Seuls ces trois instruments conventionnels ont été affectés par la décision marocaine, les traités multilatéraux suivants restant en vigueur : Convention des Nations-Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée à New-York le 10 décembre 1984, Convention des Nations-Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, adoptée à Vienne le 20 décembre 1988, Convention des Nations-Unies contre la criminalité transnationale organisée adoptée à New-York le 15 novembre 2000, Convention des Nations-Unies contre la corruption du 31 octobre 2003.*

– la convention franco-marocaine du 10 août 1981 sur le transfèrement des personnes condamnées, complétée par l'accord du 31 juillet 1985.

Près de 230 dossiers en matière pénale – commissions rogatoires internationales (119), extraditions, transfèrement de prisonniers français condamnés au Maroc – sont restés en souffrance, du fait de la décision marocaine de geler la coopération avec la France, et les décisions exécutées n'ont pas été transmises durant cette période.

Entre le 26 février 2014 et le 31 janvier 2015, le bureau de l'entraide pénale internationale n'a plus reçu aucune demande d'entraide, d'extradition ou de transfèrement du Maroc.

Le total des demandes françaises d'entraide en attente s'élevait au 17 février 2015 à 150 (dont 83 commissions rogatoires, 6 demandes d'enquête, 1 demande de notification et 60 transmissions de poursuites). 22 nouvelles demandes d'entraide pénale françaises étaient mises en attente, les autorités mandantes ayant été informées de la suspension des relations sine die. Ce chiffre ne tient pas compte des magistrats instructeurs ou procureurs de la République qui ont renoncé à adresser une telle demande au regard de la crise diplomatique. Le ministère des Affaires étrangères et du développement international conservait quant à lui 10 demandes d'entraide non adressées à son homologue marocain.

Les extraditions et transfèremments de détenus ont aussi été fortement ralentis. 4 personnes dont l'extradition a été sollicitée par les autorités judiciaires françaises étaient toujours en attente de transfèrement en France en février 2015, le processus extraditionnel demeurant en cours pour 2 d'entre elles. 6 dossiers d'extradition passive demeuraient en cours. Il convient néanmoins de noter que les autorités marocaines ne venaient plus chercher les personnes dont le décret d'extradition était devenu définitif et qui avaient été mis à leur disposition par le service national des transfèremments de la direction de l'administration pénitentiaire. Le Bureau de l'entraide pénale internationale (BEPI) a dès lors été contraint de faire application de l'article 12 de la convention franco-marocaine d'extradition du 18 avril 2008 : *« si la personne réclamée n'est pas reçue dans un délai de quarante-cinq jours à compter de la date fixée pour sa remise, elle doit être mise en liberté et la Partie requise peut, par la suite, refuser son extradition pour les mêmes faits »*, et a donné, à deux reprises, instruction en ce sens aux juridictions françaises concernées.

Enfin, 22 demandes de transfèrement depuis le Maroc était instruites, 6 détenus français au Maroc (dont 5 franco-marocains) étant en attente de transfèrement pour poursuite de l'exécution de leur peine en France.

Les familles des détenus ont alerté à plusieurs reprises le ministère de la justice et le ministère des Affaires étrangères des inquiétudes légitimes de ces détenus, dont certains avaient entamé une grève de la faim.

L'ensemble de la coopération pénale était donc, à la veille de la signature du protocole additionnel, très dégradée et la rupture totale.

La suspension de nos échanges aurait pu avoir des conséquences tragiques en matière de lutte contre le terrorisme mais aussi en matière de lutte contre les trafics de stupéfiants. Alors même que la menace terroriste grandit au Sahel, en Syrie et en Irak, et que le phénomène des combattants étrangers touche aussi bien la France que le Maroc, le gel des échanges d'informations portait préjudice à nos deux pays. Le Maroc est l'un des Etats du continent africain avec lequel la France a le plus d'échanges de demandes d'entraide en matière pénale : le premier en termes d'envoi de demandes d'entraide, le second en termes de réception. Les investigations pénales transfrontalières, fluides auparavant, ont particulièrement été entravées et notamment dans deux domaines prioritaires : la lutte contre le trafic international de stupéfiants et la lutte contre le terrorisme. Cette situation a de toute évidence, profité à la criminalité transfrontalière et fragilisé la bonne administration de la justice (à deux reprises, les autorités marocaines ont dû remettre en liberté des personnes impliquées dans des trafics de stupéfiants et placées sous écrous extraditionnels).

b. La crise de 2014 a également affecté notre coopération en matière civile

La coopération familiale est fondée sur deux conventions : la convention bilatérale du 10 août 1981 relative au statut des personnes et de la famille et à la coopération judiciaire, entrée en vigueur le 13 mai 1983 et la convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international des enfants, entrée en vigueur avec le Maroc le 1^{er} juin 2010.

La coopération entre les autorités centrales des deux pays était mise en œuvre, sur la base de ces conventions, dans des cas de déplacements illicites d'enfant, ainsi que pour aider un parent à exercer son droit de visite lorsqu'il rencontre des difficultés liées à l'opposition du parent auprès duquel la résidence habituelle de l'enfant est fixée.

Il faut noter que la France était, et reste, majoritairement en demande dans ces dossiers (une trentaine dont 75 % de demandes de retour d'enfants illicitement déplacés au Maroc et 25 % de demandes de droit de visite) alors que le Maroc est plus rarement requérant.

La coopération en matière civile, qui était d'ores et déjà moins efficace que la coopération en matière pénale, a été particulièrement affectée par la crise.

En matière de coopération familiale, le signalement de déplacement illicite d'enfants n'a plus été effectué durant la suspension de notre coopération. 55 dossiers de recouvrement de procédures alimentaires étaient ouverts en avril 2015, 44 dossiers relatifs à des droits de visites, concernant 69 enfants.

Selon le Ministère de la Justice, malgré la suspension de la coopération, des citoyens marocains ou franco-marocains résidant en France ont continué à saisir l'autorité centrale française pour des déplacements au Maroc, ou pour des droits de visite, ainsi qu'en atteste le nombre de dossiers en cours ouverts en 2014 (9 dossiers), et par le nombre, plus important encore, d'appels ou de courriers reçus de parents démunis. Avant la suspension de la coopération, l'autorité centrale marocaine donnait généralement suite aux demandes présentées par son homologue français (demande de localisation, audition des intéressés, saisine des juridictions), et saisissait la juridiction compétente, par l'intermédiaire du ministère public marocain, sur le fondement de la convention de La Haye du 25 octobre 1980 dans le cas d'un refus de retour de l'enfant, sans que cela n'engendre de frais ou de démarches au Maroc pour les requérants.

Durant le gel des échanges, les requérants ont dû se tourner directement vers les juridictions marocaines afin d'obtenir gain de cause. Surtout la cessation de la coopération sur le fondement de la convention de La Haye du 25 octobre 1980 ne permettait plus au parent ignorant où se trouvait son enfant de bénéficier des moyens publics pour le localiser.

La suspension de la coopération a aussi eu des effets négatifs en matière de médiation familiale. Elle n'a pas accru le nombre de demandes de médiation, mais retardé le traitement de deux dossiers dans lesquels la France était l'État requérant, le parent résidant au Maroc se prévalant de cette suspension pour refuser toute concession.

Enfin, durant la crise, aucune réponse des autorités marocaines aux courriers qui lui ont été adressés au titre de commissions rogatoires internationales en matière civile n'a été reçue, malgré les relances, ce qui a bloqué les procédures en cours en France.

Cette situation était gravement préjudiciable à nos deux pays, compte-tenu de l'importance de la communauté marocaine ou franco-marocaine vivant sur le territoire national.

La suspension de la coopération judiciaire a entraîné également celle de la coopération technique juridico-judiciaire. Ainsi, le plan d'action adopté lors de la visite à Paris du Ministre marocain de la Justice en 2013 et prévoyant, pour 2014, six visites d'études et quatre séminaires de travail au Maroc n'était pas mis en œuvre. Le groupe de travail franco-marocain a cessé de se réunir. L'Institut supérieur de la Magistrature du Maroc n'a pas été en mesure d'envoyer ses lauréats à l'École nationale de la Magistrature de Bordeaux comme il le faisait auparavant.

C. L'APPROFONDISSEMENT DE NOTRE COOPÉRATION JUDICIAIRE DOIT PERMETTRE DE SOUTENIR L'IMPORTANTE RÉFORME INSTITUTIONNELLE INITIÉE PAR LE MAROC EN 2011

1. La proximité de l'organisation judiciaire et des procédures marocaines et françaises est une bonne base de coopération

L'indépendance de la magistrature au Maroc est garantie par la Constitution de juillet 2011, qui affirme, comme en France, que l'autorité judiciaire ne dépend ni du pouvoir législatif, ni du pouvoir exécutif. Sans que l'on puisse observer une symétrie parfaite entre l'organisation de nos deux systèmes judiciaires, notamment du fait de la récente réforme du Conseil supérieur de la magistrature intervenue en France avec la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'inspiration française demeure flagrante et se retrouve dans maints aspects de la carte judiciaire, du statut des magistrats ou encore de la procédure juridictionnelle.

Ainsi le Maroc dispose-t-il actuellement d'un Conseil supérieur de la magistrature (CSM), présidé par le Roi, et en pratique par le Ministre de la Justice, vice-président de droit, qui est composé des chefs de la Cour suprême et de représentants élus des magistrats en exercice. Il a pour mission de veiller au respect des garanties accordées aux magistrats en matière de nominations, d'avancement et de discipline. Ces magistrats sont recrutés par voie de concours pour accéder à une formation post-universitaire assurée par l'Institut supérieur de la magistrature. Il existe toutefois des voies de recrutement direct pour les universitaires et les professionnels du droit. La nomination des magistrats intervient par dahir royal pris après avis du CSM. Au cours de leur carrière, les magistrats peuvent alterner des fonctions au siège ou au parquet. La Constitution de 2011 prévoit la refonte du CSM en Conseil supérieur du pouvoir judiciaire (CSPJ). Le CSPJ sera doté d'un budget propre et sera consulté sur tous les projets de lois relatifs au pouvoir judiciaire. Il abritera en outre une Inspection générale du pouvoir judiciaire, qui évaluera le fonctionnement des juridictions et enquêtera sur les « *dysfonctionnements professionnels* » en vue de les redresser. L'Inspecteur général, nommé par le Roi, pourra également traiter les plaintes de magistrats qui font l'objet de pressions menaçant leur indépendance. Des critères clairs seront définis pour postuler à un siège de ce conseil et les procédures de nominations de ses membres gagneront en transparence.

L'organisation des juridictions marocaines est elle aussi tout à fait similaire à la nôtre. Cette organisation relève pour l'essentiel d'une loi du 15 juillet 1974. Au sommet de la pyramide se trouve la Cour suprême, qui coiffe 21 cours d'appel, les juridictions du premier degré étant constituées de 66 tribunaux de première instance ainsi que de 411 juridictions communales et d'arrondissement. Il existe par ailleurs des juridictions administratives depuis le début des années 1990 et des juridictions commerciales depuis la fin des années 1990. Le système judiciaire marocain s'appuie aujourd'hui sur quelque 3 000 magistrats – dont 700 du ministère public – et 12 700 fonctionnaires, ainsi que sur

16 500 auxiliaires de justice (avocats, huissiers, notaires, experts et autres interprètes).

Quant à la procédure, et en particulier la procédure pénale, puisque tel est l'objet du présent rapport, elle rappelle également, à beaucoup d'égards, la procédure française. Ainsi, l'action publique qui s'exerce à l'encontre de l'auteur de l'infraction, ses coauteurs et ses complices, est en matière délictuelle mise en mouvement par le ministère public, qui est représenté par le procureur du Roi ou ses substituts devant les tribunaux de première instance. En matière criminelle, elle est mise en œuvre par le procureur général du Roi ou ses substituts généraux devant les cours d'appel.

Le droit marocain reconnaît l'opportunité des poursuites, ce qui implique que le ministère public n'a aucune obligation de poursuivre les infractions qui sont portées à sa connaissance. Toutefois, le principe hiérarchique qui prévaut oblige les procureurs à engager des poursuites lorsqu'ils en reçoivent l'ordre du procureur général, qui peut lui-même recevoir de telles instructions du ministre de la justice. Le code de procédure pénale permet également la mise en mouvement de l'action publique par la partie civile, soit par la voie d'une citation directe en matière délictuelle, soit par une plainte devant le juge d'instruction en matière criminelle. Le délai de prescription de l'action publique est de vingt années révolues à compter du jour où le crime a été commis, cinq ans en matière délictuelle et deux ans en matière contraventionnelle.

Le Ministère de la Justice a pour mission de veiller à la bonne exécution de la politique pénale définie par le Gouvernement. Il doit informer les procureurs généraux de son contenu et vérifier son application. Le jugement des délits et des contraventions relève du tribunal de première instance qui siège en principe de façon collégiale (un président, deux assesseurs, un greffier et le ministère public). Cependant, si la peine encourue n'est pas supérieure ou égale à deux ans d'emprisonnement, soit consiste en une simple peine d'amende, le tribunal de première instance siège à juge unique.

L'appel des décisions pénales rendues par le tribunal de première instance est apprécié par la chambre compétente de la cour d'appel. Les crimes sont jugés en premier ressort par la chambre criminelle de la cour d'appel qui peut être saisie selon trois modes (renvoi par le juge d'instruction, par citation du procureur général ou par la chambre correctionnelle infirmant une ordonnance de renvoi du juge d'instruction). La partie civile n'est pas autorisée à saisir directement la juridiction de jugement en matière criminelle.

La chambre criminelle est composée d'un président de chambre et de deux conseillers désignés par l'assemblée générale de la cour d'appel. La délibération est prise à la majorité. L'arrêt est prononcé en audience publique, le condamné dispose alors de dix jours pour faire appel ou pour se pourvoir en cassation. Si la voie de l'appel est empruntée, l'affaire est alors rejugée par la même cour d'appel dans une formation composée autrement, qui comprend un président de chambre

et quatre conseillers assesseurs. L'arrêt rendu en appel est également susceptible d'un pourvoi en cassation. La Cour suprême a compétence pour statuer sur les pourvois en cassation formés contre les décisions prononcées par les juridictions répressives. L'affaire est jugée par la chambre pénale mais le Premier Président peut désigner une deuxième chambre réunie avec la première pour constituer la formation de jugement. Cette formation peut décider le renvoi de l'affaire à la Cour suprême statuant toutes chambres réunies. Quand la Cour casse la décision déferée, elle renvoie l'affaire devant la même juridiction composée autrement ou, exceptionnellement, devant une juridiction de même nature ou de même degré que celle ayant rendu la décision initiale. La juridiction de renvoi doit se conformer à la décision de la Cour suprême sur le point de droit qui a justifié la cassation.

Les enquêtes sont menées par les services de police exerçant des compétences de police judiciaire, sous la surveillance et la direction du ministère public et sous le contrôle de la chambre correctionnelle de la cour d'appel. En cas de crime ou délit, l'arrivée du procureur général ou du procureur du Roi dessaisit l'officier de police, et le magistrat présent accomplit alors tous les actes de police judiciaire, mais il peut aussi prescrire à tous les officiers de police judiciaire (OPJ) présents sur les lieux de poursuivre leurs opérations. Quand le juge d'instruction est présent sur les lieux, il dessaisit de plein droit le procureur général, le procureur du Roi et les officiers de police judiciaire. Quand il a terminé ses investigations en flagrance, il doit transmettre les pièces de l'enquête au procureur général ou au procureur du Roi.

Si le procureur général ou le procureur du Roi sont présents sur les lieux en même temps que le juge d'instruction, ils peuvent requérir immédiatement l'ouverture d'une information judiciaire en saisissant le juge présent. Les enquêtes préliminaires sont conduites par les officiers de police judiciaire soit à leur initiative, soit sur instruction du procureur. L'instruction préparatoire est obligatoire en matière de crime passible de la peine de mort, d'emprisonnement à perpétuité, ou d'une peine maximum de 30 ans d'emprisonnement. Elle est également obligatoire en matière de crime commis par des mineurs. Depuis 2003, des juges d'instruction sont présents à la fois au niveau des cours d'appel – pour les informations en matière criminelle – et au niveau des tribunaux de première instance – pour les informations en matière délictuelle. Le juge d'instruction dispose de la faculté d'inculper toutes les personnes qu'il estime impliquées dans le crime, même si leur nom ne figure pas dans le réquisitoire initial. Il ne peut cependant pas étendre son instruction à des faits qui n'étaient pas visés par le ministère public – c'est le principe de la saisine *in rem*.

2. La réforme en cours des institutions judiciaires marocaines

a. La réforme des institutions judiciaires tient une place centrale dans la dynamique institutionnelle initiée par l'adoption d'une nouvelle Constitution en 2011

L'adoption par le Maroc d'une nouvelle Constitution le 1^{er} juillet 2011 a marqué un véritable tournant dans la dynamique de réforme des institutions, au sein de laquelle la réforme des institutions judiciaires tient une place centrale.

La réforme de la justice fait ainsi partie des grands objectifs que s'est fixés le parti de la justice et du développement (PJD) à son arrivée au pouvoir début 2012. Les avancées en la matière restent néanmoins suspendues à la mise en œuvre des recommandations de la « Charte nationale de la réforme du système judiciaire », travail de longue haleine, qui prendra du temps à se concrétiser. Cette Charte, rendue publique à la mi-2013, est axée autour de 6 objectifs stratégiques, assortis de 353 mesures d'application.

La réforme ainsi dessinée, particulièrement dense et ambitieuse, est l'aboutissement d'un processus participatif mené sur plus d'une année, piloté par la Haute instance du dialogue national sur la réforme de la Justice, elle-même mise en place par Sa Majesté le Roi et présidée par le Ministre de la Justice. Elle repose sur des engagements forts en faveur de la garantie de l'indépendance du pouvoir judiciaire et de la protection des droits et libertés individuelles par la refonte des lois et politiques pénales.

Parmi les mesures phares annoncées, plusieurs lois organiques relevant du domaine de la justice ont été adoptées – une loi organique a entériné la transformation de la Chambre Constitutionnelle de la Cour Suprême en Cour Constitutionnelle à part entière, tout en lui conférant de nouvelles attributions comme les recours pour exception d'inconstitutionnalité – ou ont passé l'étape du Conseil des ministres – réforme du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire⁽¹⁾ et loi organique sur le statut des magistrats⁽²⁾.

(1) *Des critères clairs sont désormais définis pour postuler à un siège de ce conseil et les procédures de nominations de ses membres gagnent en transparence. Le Conseil sera doté d'un budget propre et sera consulté sur tous projets de lois relatifs au pouvoir judiciaire. Il abritera en outre une Inspection générale du pouvoir judiciaire, qui évaluera le fonctionnement des juridictions et enquêtera sur les « dysfonctionnements professionnels » en vue de les redresser. L'Inspecteur général, nommé par le Roi, pourra également traiter les plaintes de magistrats qui font l'objet de pressions menaçant leur indépendance.*

(2) *Concernant le statut des magistrats, la loi redéfinit les conditions d'accès à la profession ; un décret portera sur la révision de leur situation matérielle et des règles d'évaluation de leur performance et d'avancement dans la carrière. Toutes les décisions individuelles relatives à la carrière des magistrats seront prises par le CSPJ. L'attribution des responsabilités reposera sur des critères objectifs.*

b. Des projets de réforme du code de procédure civile, du code de procédure pénale et des statuts des professions réglementées

Des projets de réforme du code de procédure civile, du code de procédure pénale ou encore des statuts des professions réglementées dans le secteur de la justice ont été élaborés par le ministère mais sont encore en cours de discussion.

Le nouveau code de procédure pénale a été tout récemment présenté par le Ministre de la Justice. Il présente certaines avancées, touchant principalement au développement des peines alternatives, mais il reste critiqué par la société civile notamment en raison du maintien de la peine de mort et de la pénalisation des relations sexuelles hors mariage et du non-respect du jeûne en public pendant le mois de Ramadan.

Sur le volet des professions du secteur de la justice, le volontarisme affiché par le Ministre, M. Mustafa Ramid, a dû faire face à la contestation menée par les organisations professionnelles relevant de son secteur : plusieurs syndicats de magistrats, d'avocats, de greffiers et de notaires se sont mobilisés pour critiquer le manque de concertation qui accompagnerait son action.

Dernier sujet essentiel de la réforme, celui de l'indépendance du parquet, qui va de pair avec la réforme du statut des magistrats, mais n'a pas encore fait l'objet de projets de lois organiques. La Charte prévoyait de séparer le Ministère public du pouvoir exécutif, en le plaçant sous l'autorité du Procureur du Roi près la Cour de cassation, lequel serait nommé par le Roi. Par voie de conséquence, le Ministère public aurait davantage de contrôle sur la police judiciaire dont les mécanismes et conditions de travail devraient être réexaminés. La politique pénale serait définie par le Ministre de la Justice et communiquée par écrit au Procureur du Roi qui la relayerait à tous les Procureurs du Roi à travers le pays. De plus, il rendrait compte de l'exécution de cette politique et du fonctionnement du Ministère public au CSPJ et informerait également le Ministre de la Justice.

c. Des décisions importantes en matière de respect des libertés publiques et des droits humains

Enfin, M. Mustafa Ramid s'est engagé à lutter en faveur de l'éradication de toute forme de torture qui subsisterait encore dans le pays. Un rapport récent de la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH) ⁽¹⁾ confirme la « *détermination des autorités et institutions marocaines à faire de l'année 2014 une année d'éradication de la torture et des mauvais traitements* », même si elle souligne les progrès à accomplir. Le rapport souligne que ses interlocuteurs ont « *mis en avant les responsabilités individuelles et la nécessité de renforcer la formation et la sensibilisation des services concernés, en particulier les forces de l'ordre et le personnel de l'administration pénitentiaire* ».

(1) *La justice marocaine en chantier : des réformes essentielles mais non suffisantes pour la protection des droits humains, Fédération internationale des ligues des droits de l'homme.*

Plusieurs décisions ont été prises, telles que la mise en place d'un mécanisme de plainte dans l'ensemble des prisons marocaines – le Conseil national des droits de l'Homme marocain (CNDH) est également autorisé à enquêter s'il le souhaite. Le rapport relève cependant que si des sanctions administratives ont été prises dans certains cas, aucune allégation de torture n'a fait l'objet d'une décision de justice. L'administration pénitentiaire envisage par ailleurs un renforcement des formations du personnel et l'installation de caméras dans les centres de détention serait prévu. En mai 2014, le ministère de la Justice a rassemblé une quarantaine d'organisations de la société civile pour les consulter sur ce thème et mettre en place une expertise médicale.

Le Maroc a également fait la preuve de son implication croissante dans les mécanismes des Nations unies en faveur de la protection des droits humains. En novembre 2014, le Maroc a déposé les instruments de ratification du Protocole facultatif à la Convention internationale contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, après son adoption en Conseil du gouvernement, le 26 mai 2011 et en Conseil des ministres, le 9 septembre de la même année, avant même qu'il ne soit approuvé par le Parlement.

Selon M. Driss El Yazami, le président du CNDH, il s'agit d'un « *tournant historique dans le processus de réformes engagé par le Royaume dans le domaine des droits de l'Homme* ». Le Protocole sera assorti de la création, d'un Mécanisme national de prévention (MNP). Les expériences internationales, ont selon lui démontré que la création de telles structures, qui existent dans 53 pays, contribue à la réduction de 80 % des cas de torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, notant que ce mécanisme sera habilité à effectuer des visites dans tous les établissements de privation de liberté et à élaborer des rapports sur l'état des droits de l'Homme. La majorité des rapports devant être soumis aux organes des traités ratifiés par le Maroc – notamment au Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, ont été rendus.

Comme le souligne le rapport précité de la FIDH ⁽¹⁾ mais aussi un récent rapport du CNDH marocain ⁽²⁾, il existe indéniablement des progrès, mais demeurent des marges de progression en matière de respect des libertés publiques et des droits humains auxquelles ces réformes ne répondent encore que partiellement. Mais l'histoire de notre propre pays et plus généralement du continent européen, ne montre-t-elle pas que c'est dans le temps long que se construit l'État de droit ?

Le Maroc doit donc trouver en la France, non pas un critique arrogant des dysfonctionnements d'un système judiciaire en cours de réforme, mais un soutien

(1) *La justice marocaine en chantier : des réformes essentielles mais non suffisantes pour la protection des droits humains, Fédération internationale des droits de l'homme*

(2) *Rapport présenté par le Président du Conseil national des droits de l'Homme devant les deux Chambres du Parlement, juin 2014.*

solide dans la poursuite des efforts engagés, la mise en œuvre effective des mesures annoncées et la consolidation de ces acquis. Il nous faut avoir en la matière une position à la fois exigeante, car il ne saurait être question en effet de renoncer aux engagements de notre diplomatie en matière de défense des droits humains, et pragmatique. Mais seuls un dialogue continu et une coopération opérationnelle efficace et intense seront à même de renforcer l'indépendance des autorités judiciaires et la lutte contre l'impunité, ferments de la confiance des citoyens dans leur Justice.

Ceci plaide fortement en faveur d'un renforcement de notre coopération judiciaire avec le Maroc, qui, bien que la plus active parmi les pays du Maghreb, n'est pas encore à la hauteur de notre partenariat en matière culturelle ou économique, ni de l'étroitesse des liens humains entre nos deux pays.

Comme l'a d'ailleurs souligné plus haut ce rapport, les autorités marocaines ont clairement émis le souhait de renforcer notre coopération technique bilatérale et nos échanges en matière judiciaire. Il convient d'y donner une réponse sérieuse, efficace, et à la hauteur des enjeux. C'est dans cet esprit que s'inscrit également la signature du protocole additionnel proposé à la ratification de notre Assemblée, en proposant une amélioration des échanges entre nos deux Justices, assise sur une confiance mutuelle.

II. LE PROTOCOLE ADDITIONNEL À LA CONVENTION D'ENTRAIDE JUDICIAIRE DU 18 AVRIL 2008 : NÉGOCIATION ET CONTENU

A. LE PROTOCOLE ADDITIONNEL ENTRE LA FRANCE ET LE MAROC, SIGNÉ LE 6 FÉVRIER 2015, A POSÉ LES BASES D'UNE REPRISE IMMÉDIATE DE NOTRE COOPÉRATION BILATÉRALE

La signature, le 6 février 2015, du protocole additionnel à la convention du 18 avril 2008, qui a accéléré la reprise de notre coopération bilatérale en matière judiciaire, est le fruit de discussions engagées à l'initiative de la Partie marocaine, dès février 2014, et suivies au plus haut niveau.

Au mois d'avril 2014, les ministères français de la Justice et des Affaires étrangères français et les ministères marocains des Affaires étrangères et de la Coopération et de la Justice et des Libertés ont débuté leurs travaux, afin d'examiner les voies d'un renforcement de notre coopération judiciaire. Les échanges se sont ensuite poursuivis entre les secrétaires généraux des deux ministères des Affaires étrangères.

Au terme de près de dix mois de discussions, l'accord paraphé le 31 janvier 2015 par les ministres français et marocains de la Justice a créé les conditions d'une sortie de crise. Il a été signé le 6 février 2015 par l'Ambassadeur de France à Rabat et le Ministre marocain de la Justice.

Comme cela a été confirmé à votre rapporteure par les ministères de la Justice et des Affaires étrangères français, il a été clairement signifié aux autorités marocaines, tout au long de la négociation du texte, que l'aménagement de modalités efficaces d'échanges d'informations entre les autorités de nos deux pays ne pourrait se faire au mépris des engagements internationaux et de notre droit interne. Aussi, il n'a jamais été question par exemple de mettre en place une clause de compétence systématique du juge marocain pour les affaires concernant leurs ressortissants.

Après 11 mois de crise, le protocole additionnel à la convention de 2008 a posé les bases de la reprise immédiate de notre coopération.

Comme la partie marocaine s'y était engagée, le paraphe de l'accord en janvier 2015 a scellé « *le rétablissement immédiat de la coopération judiciaire et juridique entre la France et le Maroc* ».

Le rétablissement du dialogue a été effectif dès février 2015. La reprise de notre coopération a permis à l'entraide judiciaire de retrouver sa dynamique antérieure, preuve que celle-ci répondait à une réelle nécessité.

En effet, depuis lors, 42 nouvelles commissions rogatoires internationales ont été transmises par la France (une demande marocaine), et 5 demandes

d'extradition (une demande marocaine). 54 commissions rogatoires internationales ont fait l'objet de relances par la France et 10 par le Maroc.

En matière civile, le dialogue a également repris de manière efficiente. Les autorités marocaines ont envoyé dès le mois de février 2015 des courriers pour tous les dossiers en suspens, les délais de réponse aux courriers envoyés se sont réduits, dans deux dossiers, les décisions de retour prononcées par les juridictions marocaines ont été exécutées. Les autorités marocaines ont enfin spontanément saisi leurs homologues français de 4 nouveaux dossiers de déplacement d'enfants et droits de visite.

Enfin, les autorités marocaines ont donné des gages concrets de la reprise du dialogue, en autorisant le retour à l'Ambassade du Maroc à Paris du magistrat de liaison dès le 2 février 2015. Côté français, le nouveau magistrat de liaison a pris ses fonctions début juin au sein de l'ambassade à Rabat et aura pour tâche prioritaire de relancer la coopération judiciaire entre les deux pays.

B. LE CONTENU DU PROTOCOLE ADDITIONNEL À LA CONVENTION DU 18 AVRIL 2008

Le texte est composé de trois articles :

- l'article 1^{er} insère un nouvel article 23 *bis* au sein la convention du 18 avril 2008, intitulé « *Applications des conventions internationales* » ;
- l'article 2 détaille le contenu du nouvel article 23 *bis* de la convention ;
- l'article 3 prévoit la clause finale classique relative à l'entrée en vigueur de l'avenant.

Texte de l'article 23 *bis* (nouveau) de la Convention bilatérale d'entraide judiciaire en matière pénale du 18 avril 2008

« Applications des Conventions internationales »

1. Dans le cadre de leurs engagements respectifs et afin de contribuer à la bonne mise en œuvre des conventions internationales qui les lient, les Parties s'emploient à favoriser une coopération plus efficace ainsi que tous échanges entre les autorités judiciaires aux fins de bonne conduite des procédures, notamment lorsque les faits dénoncés ont été commis sur le territoire de l'autre Partie.

2. Dans cette dernière hypothèse, chaque Partie informe immédiatement l'autre Partie des procédures relatives à des faits pénalement punissables dans la commission desquels des ressortissants de cette dernière sont susceptibles de voir leur responsabilité engagée.

3. S'agissant de procédures engagées auprès de l'autorité judiciaire d'une Partie par une personne qui n'en possède par la nationalité pour des faits commis sur le territoire de l'autre Partie par un de ses ressortissants, l'autorité judiciaire saisie recueille dès que possible auprès de l'autorité judiciaire de l'autre partie ses observations ou informations. Cette dernière prend toutes les mesures qu'elle juge appropriées y compris le cas échéant l'ouverture d'une procédure. Au vu des éléments ou informations reçus, l'autorité judiciaire saisie détermine les suites à donner à la procédure, prioritairement son renvoi à l'autorité judiciaire de l'autre Partie ou sa clôture. En l'absence de réponse ou en cas d'inertie de l'autre Partie, l'autorité judiciaire poursuit la procédure.

4. Les dispositions du paragraphe 3 du présent article s'appliquent aux individus possédant la nationalité de l'une et l'autre partie.

a. Champs d'application du texte et entrée en vigueur

La rédaction du titre de l'article 23 *bis*, « *Applications des Conventions internationales* » semble indiquer que l'ensemble des conventions internationales signées par la France et le Maroc sont visées par le protocole additionnel.

Il sera d'emblée précisé que les Parties ont ici entendu inscrire strictement le dispositif d'information et d'échanges créé par l'article 23 *bis* à la fois dans le cadre des obligations internationales incombant à chacune des Parties au titre des conventions internationales qu'elles ont chacune signées et dans le cadre des conventions internationales signées par les deux Parties. Les Parties n'ont aucunement entendu modifier de quelle que manière que ce soit la portée des engagements internationaux ainsi souscrits.

Concrètement, les négociateurs français ont entendu que le dispositif créé à l'article 23 *bis* s'applique dans le respect des engagements de la France par exemple au titre de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés (convention internationale signée par la France mais pas par le Maroc) et de la convention des Nations Unies contre la torture et autres peines et traitements cruels, inhumains et dégradants adoptée à New York le 10 décembre 1984 (convention signée par la France et par le Maroc).

L'article 23 *bis* ne précise pas quels sont les faits et infractions concernées, étant rappelé qu'une convention d'entraide judiciaire n'a pas vocation à définir des infractions pénales et à incriminer des faits. Elle porte sur l'aide judiciaire que les Parties à la convention d'entraide judiciaire s'engagent à s'accorder mutuellement dans un champ de procédure pénale qu'elle définit. L'article 24 de la convention du 18 avril 2008 relatif à l'échange spontané d'informations ne définit pas plus précisément les « *faits pénalement punissables* » objet de cet échange d'information. Il n'a pas pour autant été considéré comme imprécis et portant atteinte aux principes d'intelligibilité de la loi, lors de la ratification de cet instrument. La rédaction des conventions bilatérales signées par exemple avec la Tunisie, l'Algérie, ou encore les Etats-Unis est en tous points similaire.

L'étude d'impact précise cependant très clairement que le protocole signé le 6 février 2015 est un protocole additionnel à la convention bilatérale d'entraide judiciaire du 18 avril 2008, entrée en vigueur le 19 août 2011, qu'il vient compléter.

Dès lors, son degré de précision ne peut s'analyser de manière isolée sans se référer à l'ensemble des autres stipulations contenues dans la convention.

Le nouvel article 23 *bis* s'insérera dans ladite convention de sorte que les investigations concernées sont celles visées par l'article 1^{er} relatif au champ d'application de la convention, qui prévoit que « *les Parties s'engagent à s'accorder mutuellement, selon les dispositions de la présente Convention, l'aide judiciaire la plus large possible dans toute procédure visant des infractions dont la répression est, au moment où l'entraide est demandée, de la compétence des autorités judiciaires de la Partie requérante* ». Par ailleurs, l'article 3 relatif aux restrictions à l'entraide encadre strictement les infractions pour lesquelles les Parties à la Convention ont entendu faire porter l'entraide judiciaire mutuelle, en précisant les cas où elle peut être refusée. ⁽¹⁾

Concernant l'entrée en vigueur, le protocole additionnel portant sur des procédures, il est d'application immédiate. Le nouveau texte s'appliquera donc aux procédures en cours dès l'entrée en vigueur, c'est-à-dire le premier jour du premier mois suivant la date de réception de la dernière notification.

b. Favoriser les échanges de vues aux fins de bonne conduite des procédures et pour une coopération efficace

Le premier paragraphe de l'article 2 du protocole vise à favoriser les échanges de vues aux fins de bonne conduite des procédures et pour une coopération efficace.

Il dispose que « *dans le cadre de leurs engagements respectifs et afin de contribuer à la bonne mise en œuvre des conventions internationales qui les lient,*

(1) Aux termes de cet article, l'entraide judiciaire peut être refusée si la demande se rapporte à des infractions considérées par la Partie requise soit comme des infractions politiques, soit comme des infractions connexes à des infractions politiques. Toutefois, aux fins de la présente Convention, ne sont pas considérées comme des infractions politiques les atteintes à la vie dirigées contre la personne d'un chef d'Etat de l'une des Parties ou d'un membre de sa famille. Le refus est également possible si la Partie requise estime que l'exécution de la demande est de nature à porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité, à l'ordre public ou à d'autres intérêts essentiels de son pays. En revanche, l'entraide judiciaire ne peut être rejetée au seul motif que la demande se rapporte à une infraction que la Partie requise qualifie d'infraction fiscale ou au motif que la législation de la Partie requise n'impose pas le même type de taxes ou d'impôts, ou ne contient pas le même type de réglementation en matière de taxes et d'impôts, de douane et de change que la législation de la Partie requérante. La Partie requise ne peut pas invoquer le secret bancaire comme motif pour rejeter toute aide concernant une demande d'entraide judiciaire. Avant de refuser l'entraide judiciaire conformément au paragraphe 6 la Partie requise apprécie si elle peut être accordée aux conditions qu'elle juge nécessaires. Si la Partie requérante y consent, elle doit s'y conformer. Tout refus ou report d'entraide judiciaire est motivé et notifié à la Partie requérante.

les Parties s'emploient à favoriser une coopération plus efficace ainsi que tous échanges entre les autorités judiciaires aux fins de bonne conduite des procédures, notamment lorsque les faits dénoncés ont été commis sur le territoire de l'autre Partie. »

Il est tout d'abord rappelé que ce dispositif de coopération et d'échanges s'inscrit dans le cadre des engagements respectifs de la France et du Maroc, pour contribuer à la bonne mise en œuvre des conventions internationales qui les lient. Il s'agit d'une précision importante, notamment pour éclairer la portée du nouvel article 23 *bis* et sa conformité à nos engagements internationaux, étant clairement précisé qu'ils ne sont pas remis en cause par la signature du protocole additionnel.

Le texte prévoit ensuite que les Parties s'emploient à favoriser une coopération plus efficace ainsi que tous échanges entre les autorités judiciaires aux fins de bonne conduite des procédures. La portée de cette précision est moins juridique que politique.

En effet, la convention du 18 avril 2008 prévoit d'ores et déjà, on y reviendra, des échanges d'informations entre nos autorités judiciaires. L'article 23 *bis* vient compléter les dispositions en vigueur, notamment celles relatives à la dénonciation aux fins de poursuites (article 23) et aux échanges spontanés d'informations (article 24) – il faut noter cependant que l'échange spontané d'informations est peu pratiqué, ce qui justifiait l'ajout de dispositions complémentaires au sein de la convention. De fait les transmissions s'effectuent concomitamment par voie diplomatique, à la demande de la partie marocaine, afin d'assurer leur sécurité.

Le premier paragraphe ne modifie donc pas le champ des informations d'ores et déjà échangées entre administrations, dans les limites du droit national et des besoins de l'enquête.

Il promeut en revanche l'amélioration du dialogue entre nos autorités en vue d'une meilleure administration de la justice.

c. Le principe d'une information immédiate lorsque les faits ont été commis sur le territoire de l'autre Partie par un de ses ressortissants

Le deuxième paragraphe pose le principe spécifique d'une information mutuelle immédiate lorsque les faits ont été commis sur le territoire de l'autre Partie par un de ses ressortissants.

Il dispose pour cela que *« chaque Partie informe immédiatement l'autre Partie des procédures relatives à des faits pénalement punissables dans la commission desquels des ressortissants de cette dernière sont susceptibles de voir leur responsabilité engagée. »*

Comme exposé précédemment, la convention franco-marocaine du 18 avril 2008, comme d'autres conventions du même type, contient déjà des

dispositions permettant les échanges d'informations et la coopération entre les juges : notamment celles relatives à la dénonciation à des fins de poursuite (article 23) et à des échanges spontanés d'informations (article 24).

Le dispositif contenu dans l'article 23 *bis* a donc vocation à compléter le dispositif d'aide judiciaire que la France et le Maroc se sont engagés à s'accorder mutuellement en signant la convention d'entraide judiciaire du 18 avril 2008. Le paragraphe 2 de l'article vient préciser les échanges d'informations voulues par les Parties, notamment quand il s'agit de procédures engagées sur le territoire d'une Partie contre des ressortissants de l'autre partie, pour des faits commis sur le territoire de celle-ci.

Le mécanisme de transmission d'informations prévu par le deuxième paragraphe de l'article 23 *bis* est un mécanisme d'entraide judiciaire, au même titre que l'échange spontané d'informations prévu à l'article 24 de la convention. En revanche, il ne s'agit pas d'une demande d'entraide visant à l'accomplissement par l'autorité judiciaire étrangère de tel ou tel acte d'enquête (audition de témoin, perquisition, etc.). Comme exposé précédemment, le principe d'une information mutuelle est déjà prévu par le droit en vigueur. Cependant, cette information mutuelle sera rendu plus systématique pour les procédures mettant en cause des ressortissants de l'une et l'autre Partie.

Plusieurs questions peuvent ici être soulevées : celle des délais de transmission, du circuit emprunté par cette information et de la nature des informations transmises.

Il est en effet précisé par le paragraphe 2 de l'article 23 *bis* que cette information doit être « *immédiate* ».

Conformément à l'article 5 de la convention bilatérale du 18 avril 2008, l'information prévue au paragraphe 2 de l'article 23 *bis* s'effectuera d'autorité centrale à autorité centrale. Il appartient ainsi au ministère de la Justice destinataire de l'information de la porter à la connaissance du ministère de la Justice de l'autre partie.

Cette transmission d'information incombe aux Parties à la convention d'entraide judiciaire en matière pénale du 18 avril 2008, c'est-à-dire à la France et au Maroc, et non aux autorités judiciaires. Concrètement, pour la France, elle sera à la charge du ministère de la justice français. Elle ne pourra donc concerner que les informations portées à la connaissance du ministère de la justice par les parquets généraux, conformément à la Circulaire du 31 janvier 2014 de présentation et d'application de la loi n°2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique.

Ainsi pour la France, le ministère de la Justice (direction des affaires criminelles et des grâces) – transmettra cette information dès qu'elle en aura connaissance, à savoir dès que le ministère de la Justice de la partie sur le territoire

duquel est menée la procédure en aura été avisé par le juge saisi des faits à son homologue, ce qui exclut les envois directs par les autorités judiciaires directement saisies, juges d'instruction ou procureurs. Cela a clairement été exprimé à la partie marocaine lors de la négociation.

Dès lors, le terme « *immédiatement* » recevra ici une interprétation relative, car l'autorité centrale ne pourra informer que des affaires dont elle est elle-même informée et quand elle en aura été informée. C'est seulement en cas de véritable urgence, aux termes de l'article 5 de l'actuelle convention en vigueur, que le présent texte ne modifie pas sur ce point, que les demandes d'entraide pourront être adressées directement entre autorités judiciaires, mais l'original de la demande devra néanmoins être adressé aux autorités centrales.

Il faut ici préciser que l'absence de mise en œuvre des stipulations de la convention d'entraide judiciaire bilatérale ne pourra pas entraîner l'annulation de la procédure d'information judiciaire conduite en France. En particulier, la non réalisation du mécanisme d'information prévu par le nouvel article 23 *bis* qui vient compléter ladite convention d'entraide et qui en fera partie intégrante ne pourra pas affecter en tant que telle la validité de la procédure d'information judiciaire conduite par les autorités judiciaires de la France ou du Maroc. Celle-ci est régie par ses règles internes ⁽¹⁾. Pour ce qui concerne la France, le code de procédure pénale ne prévoit pas que la non-transmission de l'information par le juge au Procureur de la République est de nature à annuler la procédure.

Enfin, concernant la nature des données transmises – non précisée par le texte, elle concilie l'obligation d'information établie par l'article et le secret de l'instruction nécessaire à l'efficacité de l'enquête. Aux termes mêmes de cet article, l'information portera sur l'existence de procédures conduites en France visant des ressortissants marocains pour des faits commis au Maroc – éventuellement la qualification des faits, mais non le détail des faits reprochés – ou sur l'existence de procédures conduites au Maroc visant des ressortissants français pour des faits commis en France.

d. Le recueil d'observations de l'autre Partie dans le cas de procédures pénales engagées auprès de l'autorité judiciaire par une personne n'en possédant pas la nationalité, pour des faits commis sur le territoire de l'autre Partie par un de ses ressortissants.

Le troisième paragraphe établit le principe d'un recueil d'observations de l'autre Partie dans le cas de procédures pénales engagées auprès de l'autorité

(1) Cela résulte de l'objet même des conventions d'entraide judiciaire et de leur champ d'application. Les conventions d'entraide judiciaire ont vocation à régir l'aide judiciaire que les Etats parties entendent s'accorder mutuellement dans le cadre des procédures pénales conduites par leurs autorités judiciaires. Elles prévoient les modalités de l'assistance qu'un Etat peut donner à un autre Etat lorsque celui-ci demande l'entraide judiciaire dans une procédure qui présente un élément d'extranéité mais qui relève de sa compétence et qui dès lors est conduite selon le droit interne de cet Etat demandeur. Les conventions d'entraide judiciaire ne contiennent pas de règles régissant la conduite de la procédure pénale dans l'Etat qui demande l'entraide ou dans l'Etat qui apporte l'entraide.

judiciaire par une personne n'en possédant pas la nationalité, pour des faits commis sur le territoire de l'autre Partie par un de ses ressortissants.

Un tel mécanisme permettra d'assurer une meilleure administration de la justice et la conduite efficace et diligente des procédures, au regard notamment du principe de territorialité des poursuites, sans préjudice des règles applicables en matière de compétence quasi-universelle.

Le texte prévoit que « *l'autorité judiciaire saisie recueille dès que possible auprès de l'autorité judiciaire de l'autre partie ses observations ou informations* », ce qui relève de la logique déjà invoquée d'échanges d'informations en vue d'une meilleure administration de la Justice. L'autorité judiciaire de la Partie saisie initialement « *prend toutes les mesures qu'elle juge appropriées y compris le cas échéant l'ouverture d'une procédure.* » Surtout, « *au vu des éléments ou informations reçus, l'autorité judiciaire saisie détermine les suites à donner à la procédure, prioritairement son renvoi à l'autorité judiciaire de l'autre Partie ou sa clôture.* » Enfin, il est prévu qu'en « *l'absence de réponse ou en cas d'inertie de l'autre Partie, l'autorité judiciaire poursuit la procédure* ».

Le paragraphe 3 de l'article vise les infractions commises au Maroc soit hors le territoire de la République française et pour lesquelles les juridictions françaises sont compétentes, aux termes d'une part des articles 689 à 689-13 du Code de procédure pénale et d'autre part de l'article 113-7 du code pénal.

Concrètement, si une procédure est engagée en France par un ressortissant marocain, franco-marocain ou d'une nationalité autre que française et marocaine, contre un ressortissant marocain ou franco-marocain pour des faits commis au Maroc, l'autorité judiciaire française recueille dès que possible auprès de l'autorité judiciaire marocaine ses observations ou informations. Le juge marocain pourra prendre les mesures qu'il juge appropriées, y compris l'ouverture d'une procédure. Le juge français, au vu des observations ou informations éventuellement reçues de son homologue marocain, déterminera pour sa part les suites qu'il donne à cette procédure : ce peut être le « *renvoi* » au juge marocain ou la « *clôture* ».

Le contenu des observations ou informations transmises seront à la discrétion de l'autorité judiciaire auprès de laquelle elles sont demandées. De même, l'autorité judiciaire qui recueille ces observations ou informations dispose de la latitude nécessaire pour mettre en œuvre cet échange puisque l'article 23 *bis* indique que l'autorité judiciaire saisie recueille « *dès que possible* » auprès de l'autorité judiciaire de l'autre partie ses observations ou informations. De manière générale, il paraît nécessaire de rappeler que dans les instruments internationaux relatifs à l'entraide judiciaire, la nature des informations n'est pas davantage précisée que dans l'article 23 *bis*. On peut ainsi relever que l'article 24 de la convention du 18 avril 2008 relatif à l'échange spontané d'informations ne précise pas non plus la nature exacte des informations devant être fournies.

Se pose tout d'abord la question de la forme que prendrait le « renvoi » au juge marocain.

Le protocole devant être lu à la lumière de l'ensemble de la convention d'avril 2008, il faut entendre par « renvoi », comme l'indique l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, une dénonciation officielle.

Le mécanisme de dénonciation officielle aux fins de poursuites est expressément prévu par l'article 23 de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre la République française et le Royaume du Maroc du 18 avril 2008. Elle doit selon la convention être transmise par la voie des autorités centrales respectivement désignées dans chacun des deux pays (ministères de la justice). Cependant, à la demande des autorités marocaines au lendemain de la signature de la Convention, la voie diplomatique a été préférée pour assurer vraisemblablement une sécurisation des transmissions.

Depuis 2000, donc y compris sur le fondement de l'ancien instrument conventionnel, on recense entre la France et le Maroc 133 dénonciations officielles françaises contre 24 dénonciations officielles marocaines. Autrement dit, la France procède à environ 10 dénonciations officielles au Maroc par an. Cette modalité de coopération est donc usuelle dans le cadre de la relation ancienne de coopération judiciaire en matière pénale entre la France et le Maroc.

La dénonciation officielle est l'acte par lequel les autorités qualifiées d'un État dont les juridictions sont compétentes pour juger un crime ou un délit demandent aux autorités d'un autre État dont les juridictions sont également compétentes d'en assurer la poursuite. L'État requérant transmet donc volontairement à l'État requis la tâche de poursuivre les faits dont il est saisi le premier. **Il s'agit d'une simple délégation de poursuites et non d'un transfert de la compétence de l'autorité judiciaire saisie. Ainsi, l'autorité judiciaire saisie ne renonce pas à l'exercice de son droit de poursuivre** ⁽¹⁾. Elle n'est pas dessaisie par la dénonciation officielle. Il convient de préciser que la dénonciation officielle peut n'être que de portée partielle c'est-à-dire ne concerner que certains auteurs et/ou certains faits. Elle peut intervenir tout au long de la procédure : de la commission des faits au jugement définitif, si la peine n'a pas été exécutée.

Pour mémoire, la dénonciation officielle est un acte différent par sa nature et ses effets de la communication de pièces, que cette communication de pièces soit faite en réponse à une demande d'entraide du parquet ou du juge d'instruction ⁽²⁾ ou de manière spontanée. La communication de pièces vise seulement à communiquer à l'autorité étrangère des informations, à titre de simple renseignement ou d'élément de preuve, alors que la dénonciation officielle est un acte d'orientation de l'action publique formalisé par le parquet.

(1) *Crim 8 juin 2005, pourvoi n° 05-81800.*

(2) *La demande d'entraide du juge d'instruction est appelée, dans la pratique, commission rogatoire internationale.*

La Chancellerie ⁽¹⁾ transmet à son homologue étranger une copie certifiée conforme à l'original de la procédure. L'original est conservé par la juridiction émettrice qui reste saisie. Les autorités requérantes doivent joindre aux éléments de procédure les pièces à conviction qu'elles détiennent. Toutefois, elles peuvent estimer préférable de ne procéder au transfert de ces éléments qu'après avoir obtenu l'assurance des autorités de la Partie requise qu'elles entendent assumer les poursuites. Dès réception du dossier de dénonciation officielle, la Chancellerie vérifie que les faits dénoncés n'encourent pas dans l'État d'accueil des peines contraires à l'ordre public interne français (peine de mort, peine de travaux forcés, *etc.*).

Les dossiers de dénonciation officielle ne posant pas de difficultés juridiques sont adressés aux autorités requises par le canal déterminé par les deux Etats : en l'espèce par la voie diplomatique. Pour les dénonciations officielles qui comportent des difficultés juridiques, la Chancellerie saisit son homologue étranger afin d'obtenir la garantie nécessaire que les peines encourues dans l'Etat requis, contraires à l'ordre public français, ne seront ni requises, ni prononcées, ni exécutées. Ce n'est qu'à réception de cet engagement formel que la demande de dénonciation officielle des faits sera adressée.

Il importe de préciser que la Chancellerie assure un suivi régulier tous les quatre à six mois selon les pays des dénonciations officielles transmises et pour lesquelles la plupart des conventions prévoient, comme en l'espèce l'article 23.2 de la convention bilatérale du 18 avril 2008, l'obligation de tenir informé l'Etat requérant (la France en l'espèce) des suites données à la dénonciation à l'étranger et de transmettre s'il y a lieu copie de la décision intervenue, ce précisément pour éviter toute impunité et pour permettre à l'Etat requérant de poursuivre en France sans prendre le risque de juger deux fois la personne pour les mêmes faits. Les autorités destinataires de l'Etat requis, doivent s'assurer de leur côté qu'elles sont bien également compétentes pour poursuivre et juger les faits dénoncés et leurs auteurs. Elles peuvent alors engager des poursuites conformément à leurs règles de droit pénal et de procédure pénale internes. Elles ne sont jamais tenues d'engager des poursuites : dans cette hypothèse, le Maroc en informera la France qui poursuivra les faits en France.

Tout au long, puis à l'issue de la procédure, les autorités de l'Etat requis informent les autorités requérantes des suites réservées à leur demande, afin que celles-ci puissent constater que l'action publique a été exercée et ce jusqu'à son extinction. La Chancellerie transmet au parquet français qui a effectué la dénonciation officielle les informations ainsi obtenues des autorités étrangères. Au vu de ces informations, l'autorité judiciaire française, toujours saisie de la procédure, appréciera les suites à y donner.

La clôture de la procédure pénale introduite en France ne pourra intervenir qu'avec l'exécution totale de la peine prononcée à l'étranger ou la

(1) Le bureau de l'entraide pénale internationale de la Direction des affaires criminelles et des grâces.

prescription de ladite peine sera acquise. Le motif de la fin des poursuites en France sera en ce cas l’extinction de l’action publique du fait de l’autorité de la chose jugée à l’étranger ⁽¹⁾.

Le paragraphe 3 de l’article 23 bis prévoit, outre la possibilité du renvoi, que le juge peut également « clore » la procédure.

Par « *clôture* », il faut entendre tout acte qui met fin à l’enquête ou à la procédure d’information judiciaire en application du droit interne de chacun des Etats parties à la convention d’entraide judiciaire du 18 avril 2008. Pour la France, le classement sans suite met fin aux poursuites du Procureur de la République. L’information judiciaire est pour sa part clôturée par l’acte de mise en accusation en matière criminelle, l’ordonnance de renvoi devant le tribunal correctionnel, l’ordonnance de non-lieu ou de non-lieu partiel.

Certaines critiques, sur lesquelles le rapport reviendra plus longuement par la suite (II.C), estiment que le nouvel article 23 bis, en ce qu’il peut aboutir à déléguer des poursuites aux autorités judiciaires marocaines et de ce seul fait, pourrait faire encourir aux poursuites ainsi déléguées le risque qu’elles ne respecteraient pas les droits fondamentaux.

Il sera tout d’abord relevé que la France entretient avec le Maroc une coopération judiciaire en matière pénale ancienne et abondante et qu’une telle critique n’a pas été adressée aux conventions régissant l’extradition, l’entraide ou le transfèrement des détenus entre la France et le Maroc.

L’article 23 bis ne crée pas un transfert de compétence des autorités judiciaires françaises au profit des autorités judiciaires marocaines ou réciproquement, ni un quelconque mécanisme de subsidiarité. Il ne prévoit pas non plus un dessaisissement automatique ou forcé du juge français au profit du juge marocain ou du juge marocain au profit du juge français. Il ne s’agit pas d’une clause de compétence ou d’un abandon de la compétence quasi-universelle.

Le mécanisme prévu au paragraphe 3 de l’article 23 bis est un mécanisme de recuei d’informations ou d’observations par l’autorité judiciaire saisie auprès de l’autorité judiciaire de l’autre Etat partie à la Convention bilatérale qui pourra éventuellement mais pas nécessairement donner lieu à une dénonciation officielle. L’autorité judiciaire initialement saisie recueille les informations ou observations

(1) Selon l’article 113-9 du code pénal, aucune poursuite ne peut être exercée contre une personne justifiant qu’elle a été jugée définitivement à l’étranger pour les mêmes faits et, en cas de condamnation, que la peine a été subie ou prescrite. Parallèlement, l’article 692 du Code de procédure pénale dispose que, pour des crimes commis hors du territoire de la République, aucune poursuite ne peut être exercée contre une personne justifiant qu’elle a été jugée définitivement à l’étranger pour les mêmes faits et, en cas de condamnation, que la peine a été subie ou prescrite. Ces dispositions permettent de mettre en œuvre le principe non bis in idem, consacré à l’article 4.1 du Protocole n° 7 de la Convention européenne des droits de l’homme qui dispose que : « Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même Etat en raison d’une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet Etat ».

auprès de son homologue et décide souverainement au vu des éléments ainsi recueillis des suites qu'elle donnera à la procédure.

L'usage du mot « *prioritairement* » dans le protocole ne signifie nullement que le juge français a obligation de clôturer la procédure ou de transférer le dossier à son homologue marocain. Il peut tout à fait décider de poursuivre à son niveau l'instruction de la procédure judiciaire qu'il a engagée.

Certes l'autorité judiciaire peut envisager dans un premier temps le renvoi ou la clôture de la procédure mais cela ne saurait exclure la possibilité de la poursuivre, notamment par souci d'une bonne administration de la justice, de célérité et d'efficacité des investigations à mener ou pour éviter toute impunité. Il importe encore une fois de souligner, comme précédemment rappelé, que le renvoi de la procédure n'est qu'une délégation de poursuites de l'autorité judiciaire saisie⁽¹⁾. Il reste ainsi possible à la juridiction française initialement saisie, jusqu'à la date d'acquisition de la prescription, de reprendre les poursuites, que l'Etat destinataire ait donné suite ou non à la transmission de poursuites. Précisons enfin que l'accord prévoit qu'en « *l'absence de réponse ou en cas d'inertie de l'autre Partie, l'autorité judiciaire poursuit la procédure* ». Le délai moyen de réponse aux demandes françaises au Maroc s'élevant à six mois, on peut estimer qu'une absence de réponse au terme de ce délai pourra être considérée comme relevant de « l'inertie » mentionnée dans l'accord.

Comme on l'a vu, la dénonciation officielle ne dessaisit par le juge initialement saisi qui ne clôturera la procédure pénale qu'il suit que lorsqu'il constatera l'extinction de l'action publique du fait de l'autorité de la chose jugée à l'étranger.

Il s'ensuit que **la victime dispose de tous les recours juridictionnels disponibles en lien avec la procédure qu'elle a engagée en France** et qui reste active, y compris en cas de dénonciation officielle. Il convient en effet de préciser que **la dénonciation officielle ne prive pas de recours la victime**.

Ainsi, lorsque la procédure pénale est conduite par le parquet, la victime a toujours la faculté de saisir le juge d'instruction en portant plainte avec constitution de partie civile devant lui dans les conditions prévues par l'article 85 du code de procédure pénale. Lorsque la procédure pénale est conduite par le juge d'instruction, la victime peut, même en cas de dénonciation officielle, former des demandes d'acte (demande d'audition de témoin, de confrontation) auprès du juge d'instruction puisque celui-ci reste toujours saisi.

En cas de classement sans suite du Parquet, les dispositions du code de procédure pénale relatives au classement sans suite et au droit des victimes s'appliqueront. Ainsi, aux termes de l'article 40-2 du code de procédure pénale, lorsque le procureur de la République décide de classer sans suite, il avise les

(1) C'est un acte d'orientation de l'action publique. A ce titre, seul le procureur de la République est compétent pour y procéder (cela peut être après demande du juge).

plaignants et les victimes de sa décision en indiquant les raisons juridiques ou d'opportunité qui la justifient. Bien que ressortissant à l'exercice de l'autorité judiciaire, le classement sans suite d'une plainte ou d'une procédure d'enquête préliminaire n'est pas un acte juridictionnel et n'a pas l'autorité de la chose jugée.

La victime peut donc contester devant le Procureur de la République le bien fondé du classement sans suite et le Procureur de la République peut, jusqu'à l'expiration du délai de prescription, revenir sur son appréciation et exercer des poursuites. De surcroît, conformément à l'article 41-3 du code de procédure pénale, la victime peut également former un recours auprès du procureur général contre la décision de classement sans suite. Enfin et surtout, une décision de classement sans suite, ne prive pas la possibilité pour la victime de porter plainte avec constitution de partie civile devant le juge d'instruction dans les conditions prévues par l'article 85 du code de procédure pénale.

Ce protocole ne porte ainsi aucune atteinte au droit à un recours effectif des victimes françaises et étrangères de crimes et délits commis au Maroc.

Comme pour le paragraphe 2 du nouvel article 23 *bis*, la non réalisation du recueil d'observations prévu par le paragraphe 3 ne devrait pas pouvoir affecter en tant que telle la validité de la procédure d'information judiciaire conduite par les autorités judiciaires de la France ou du Maroc, celle-ci étant régie par les règles internes. Pour ce qui concerne la France, la non-transmission de l'information par le juge au procureur de la République n'est pas de nature à annuler la procédure. Dès lors l'absence de mise en œuvre des stipulations de la convention d'entraide judiciaire bilatérale ne peut pas entraîner l'annulation de la procédure d'information judiciaire conduite en France.

Enfin, la question s'est posée de savoir si, dans l'hypothèse où la personne suspectée réside dans un pays tiers, avec lesquels nous sommes liés par des **textes prévoyant des clauses de confidentialité**, l'échange d'informations avec le Maroc poserait problème. ⁽¹⁾

Le principe de confidentialité des demandes d'entraide est rappelé par de nombreuses conventions d'entraide, notamment bilatérales, auxquelles la France est partie. C'est notamment le cas du Traité d'entraide judiciaire franco-américain (article 14), mais également de la Convention franco-marocaine d'entraide judiciaire de 2008 (article 8).

Ce principe, tel qu'énoncé dans la recommandation 37 du GAFI ou dans les conventions précitées, n'est cependant pas absolu et connaît un certain nombre de tempéraments. Les informations communiquées dans le cadre de l'entraide

(1) Ainsi par exemple, la recommandation 37 du Groupe d'action financière (GAFI) et en particulier son point e) énonce que les Etats « devraient préserver la confidentialité des demandes d'entraide judiciaire qu'ils reçoivent et des informations qu'elles contiennent, sous réserve des principes fondamentaux du droit interne, afin de protéger l'intégrité de la demande de renseignements ou de l'enquête. Si le pays ne peut pas respecter les obligations de confidentialité, il devrait en informer promptement le pays requérant ».

peuvent ainsi être utilisées à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont été communiquées si l'État qui a transmis ces informations y consent (cf. article 14, paragraphe 3 du Traité franco-américain ou article 8, paragraphe 3, de la Convention franco-marocaine).

Si les autorités françaises étaient informées dans le cadre de l'exécution d'une demande d'entraide adressée aux Etats-Unis qu'une personne suspectée réside dans cet Etat et à supposer que les autorités américaines aient fait connaître que cette information ne pouvait être utilisée à des fins autres que celles énoncées dans la demande d'entraide, les autorités françaises ne pourraient, en application de l'article 14, paragraphe 3, de Traité bilatéral d'entraide, partager cette information avec les autorités marocaines sans le consentement préalable des autorités américaines.

e. L'application du texte aux personnes bi-nationales

Le quatrième et dernier paragraphe du nouvel article 23 *bis* introduit par le protocole prévoit que « *les dispositions du paragraphe 3 du présent article s'appliquent aux individus possédant la nationalité de l'une et l'autre partie.* »

Un certain nombre d'organisations auditionnées par votre rapporteure ont soulevé une difficulté dans la lecture du texte.

Il semblerait en effet que ce dernier paragraphe ait pour conséquence d'étendre l'application du troisième paragraphe de l'article – qui prévoit que le recueil d'observations s'applique aux seules procédures engagées auprès de l'autorité judiciaire d'une partie par une personne qui n'en possède pas la nationalité et pour des faits commis sur le territoire de l'autre partie par l'un de ses ressortissants – aux ressortissants bi-nationaux (franco-marocains).

Cette procédure de dialogue entre les justices française et marocaine, telle qu'énoncée au paragraphe 3, couvrirait donc aussi les cas d'une procédure engagée par un juge français suite à une plainte déposée par un ressortissant ayant les deux nationalités contre un ressortissant marocain pour des faits commis au Maroc. Le gouvernement devra au cours de la discussion du présent projet de loi en séance, confirmer cette interprétation du texte, afin de lever toute incertitude dans son application.

Le Ministre des Affaires étrangères, M. Laurent Fabius a, lors de son audition par notre commission du 9 juin dernier, confirmé cette interprétation du texte.

C. LA CONFORMITÉ DU TEXTE AUX PRINCIPES DE NOTRE DROIT INTERNE ET À NOS ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX

Un certain nombre d'organisations se sont fait l'écho d'inquiétudes quant au texte. Votre rapporteure les a reçues, afin de faire droit à leurs interrogations légitimes. L'étude détaillée du texte révèle cependant que, bien que le texte

souffre d'imprécisions, il n'est pas contraire à nos engagements internationaux ni aux principes de notre droit interne. Il a d'ailleurs été clairement signifié à la Partie marocaine durant les négociations que le rétablissement de notre coopération ne saurait s'opérer aux dépens de l'indépendance de nos autorités judiciaires, de l'accès effectif de nos ressortissants à la justice, ou encore de nos engagements en matière de lutte contre l'impunité et de poursuite des crimes les plus graves – ce que d'ailleurs les autorités marocaines n'ont jamais contesté.

a. Un texte qui ne contrevient pas à nos engagements internationaux ni à la compétence universelle du juge

Certaines organisations, reçues par votre rapporteure, ont fait part de leur crainte que le texte ne soit contraire à l'obligation des juges français de traduire en justice les auteurs présumés de crimes internationaux. Or, le protocole additionnel ne contrevient pas aux engagements internationaux de la France et à l'exercice par le juge de sa compétence quasi-universelle.

La France prend toute sa part dans la poursuite des auteurs de crimes qui révoltent la conscience humaine : le code pénal a été amendé et intègre les crimes définis par le Statut de Rome, la compétence du juge français est de plus très étendue. En la matière, le droit français veille à maintenir un équilibre entre la lutte contre l'impunité et le souci de préserver l'efficacité, et par conséquent la crédibilité de notre justice.

Pour mémoire, en France, la compétence extraterritoriale est régie par deux dispositions du Code de procédure pénale. D'une part, l'article 689 qui prévoit un mécanisme général : *« les auteurs ou complices d'infractions commises hors du territoire de la République peuvent être poursuivis et jugés par les juridictions françaises soit lorsque, conformément aux dispositions du livre Ier du code pénal ou d'un autre texte législatif, la loi française est applicable, soit lorsqu'une convention internationale donne compétence aux juridictions françaises pour connaître de l'infraction »*. D'autre part, l'article 689-1, qui limite cette compétence aux infractions prévues par certaines conventions internationales (énumérées aux articles 689-2 à 689-13) : *« En application des conventions internationales visées aux articles suivants, peut être poursuivie et jugée par les juridictions françaises, si elle se trouve en France, toute personne qui s'est rendue coupable hors du territoire de la République de l'une des infractions énumérées par ces articles. (...) »*.

Les hypothèses de compétence universelle des juridictions françaises

Le code de procédure pénale donne compétence aux juridictions françaises pour poursuivre et juger les faits commis à l'étranger par une personne étrangère sur des victimes étrangères lorsqu'ils sont prévus par :

– la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée à New York le 10 décembre 1984 (article 689-2 du code de procédure pénale).

– la convention européenne pour la répression du terrorisme, signée à Strasbourg le 27 janvier 1977 et l'accord entre les États membres des Communautés européennes concernant l'application de la convention européenne pour la répression du terrorisme, fait à Dublin le 4 décembre 1979 (article 689-3 du code de procédure pénale) ;

– la convention sur la protection physique des matières nucléaires, ouverte à la signature à Vienne et New York le 3 mars 1980 (article 689-4 du code de procédure pénale) ;

– la convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime et le protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plateformes fixes situées sur le plateau continental, faits à Rome le 10 mars 1988 (article 689-5 du code de procédure pénale) ;

– la convention sur la répression de la capture illicite d'aéronefs, signée à La Haye le 16 décembre 1970 et la convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, signée à Montréal le 23 septembre 1971 (article 689-6 du code de procédure pénale) ;

– le protocole pour la répression des actes illicites de violence dans les aéroports servant à l'aviation civile internationale, fait à Montréal le 24 février 1988, complémentaire à la convention pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile, faite à Montréal le 23 septembre 1971 (article 689-7 du code de procédure pénale) ;

– le protocole à la convention relative à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes fait à Dublin le 27 septembre 1996 et la convention relative à la lutte contre la corruption impliquant des fonctionnaires des Communautés européennes ou des fonctionnaires des États membres de l'Union européenne, faite à Bruxelles le 26 mai 1997 (article 689-8 du code de procédure pénale) ;

– la convention internationale pour la répression des attentats terroristes, ouverte à la signature à New York le 12 janvier 1998 (article 689-9 du code de procédure pénale) ;

– la convention internationale pour la répression du financement du terrorisme, ouverte à la signature à New York le 10 janvier 2000 (article 689-10 du code de procédure pénale) ;

– le règlement (CE) n°561 / 2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route (article 689-12 du code de procédure pénale).

S'agissant de la poursuite des crimes prévus par la convention de Rome du 17 juillet 1998, ratifiée par la France dès le 9 juin 2000, et entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2002, il en va différemment. A la différence d'autres conventions ratifiées par la France, le Statut de Rome ne comporte aucune stipulation établissant que les juges nationaux sont compétents dès lors que toute personne, quelle que soit sa nationalité et le lieu de commission de crimes relevant de la compétence de la CPI, « se trouve » sur le territoire d'un État partie. Le Statut de Rome permet donc au législateur de subordonner la compétence du juge français aux conditions qu'il définit.

L'article 689-11 du code de procédure pénale, issu de la loi du 9 août 2010, permet certes au juge français de connaître de crimes contre l'humanité, de crimes de génocide et de crimes de guerre commis à l'étranger, mais sous quatre conditions restrictives (résidence habituelle de l'auteur sur le territoire français, existence d'une double incrimination, déclinaison expresse de sa compétence par la Cour pénale internationale et monopole du parquet pour l'engagement des poursuites). Peut être poursuivie et jugée par les juridictions françaises toute personne qui réside habituellement sur le territoire de la République et qui s'est rendue coupable à l'étranger de l'un des crimes relevant de la compétence de la Cour pénale internationale en application de la convention portant statut de la Cour pénale internationale signée à Rome le 18 juillet 1998, si les faits sont punis par la législation de l'Etat où ils ont été commis ou si cet Etat ou l'Etat dont elle a la nationalité est partie à la convention précitée. La poursuite de ces crimes ne peut être exercée qu'à la requête du ministère public si aucune juridiction internationale ou nationale ne demande la remise ou l'extradition de la personne. A cette fin, le ministère public s'assure auprès de la Cour pénale internationale qu'elle décline expressément sa compétence et vérifie qu'aucune autre juridiction internationale compétente pour juger la personne n'a demandé sa remise et qu'aucun autre Etat n'a demandé son extradition. Il faut noter qu'une réflexion est en cours sur les conditions dans lesquelles les juridictions françaises peuvent avoir à connaître des crimes prévus par la convention de Rome de 1998. Une proposition de loi visant à supprimer ces quatre conditions pour permettre plus largement aux tribunaux français de connaître des crimes internationaux les plus graves a été adoptée par le Sénat le 26 février 2013 ⁽¹⁾.

Le protocole additionnel à la convention d'avril 2008 ne revient en rien sur les obligations de la France en la matière et ne remet pas en cause la compétence quasi-universelle du juge.

De plus, le texte rappelle explicitement que le dispositif de coopération et d'échanges s'inscrit « *dans le cadre des engagements respectifs* » de la France et du Maroc, pour « *contribuer à la bonne mise en œuvre des conventions internationales qui les lient* ».

(1) Proposition de loi déposée par le sénateur Jean-Pierre Sueur, tendant à modifier l'article 689-11 du code de procédure pénale relatif à la compétence territoriale du juge français concernant les infractions visées par le statut de la Cour pénale internationale n° 101 (2012-2013) adoptée par le Sénat le 26 février 2013.

C'est le cas en particulier de la convention des Nations unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée à New York le 10 décembre 1984, à laquelle chacun de nos deux pays est Partie ⁽¹⁾.

Ce point a fait l'objet de vives interrogations de la part des organisations rencontrées par votre rapporteure. Il est pourtant clair que dans ce cas précis, le protocole additionnel ne fait pas échec à la mise en œuvre de la compétence reconnue aux autorités judiciaires françaises par la Convention des Nations unies contre la torture et l'article 689-2 de notre code de procédure pénale ⁽²⁾ pour connaître de faits de torture commis à l'étranger, dès lors que la personne soupçonnée d'en être l'auteur se trouve sur le territoire français.

Le protocole additionnel, s'il aménage le mécanisme d'information immédiate et le recueil d'informations en vue d'une meilleure administration de la justice et conduite diligente et efficace des procédures, s'applique sans préjudice des règles applicables en matière de compétence quasi-universelle. Le texte ne comporte aucun mécanisme obligatoire de subsidiarité, ni aucune clause de compétence, et par conséquent ne contrevient pas au droit en vigueur sur ce point.

b. L'indépendance de l'autorité judiciaire

Le protocole additionnel est conforme au principe de séparation des pouvoirs et d'indépendance de l'autorité judiciaire.

Il convient de souligner tout d'abord que le nouveau dispositif d'échange d'informations et de recueil d'observations ne prévoit aucunement un dessaisissement automatique ou forcé du juge français au profit du juge marocain ou du juge marocain au profit du juge français. Il s'agit d'un mécanisme de recueil d'information et non de transfert de la compétence des juridictions.

Le protocole prévoit que le juge initialement saisi recueille des observations et informations auprès du juge de l'autre partie et, au vu des éléments éventuellement transmis, détermine les suites à donner à la procédure. Ceci peut être un renvoi à l'autorité judiciaire de l'autre partie, la clôture de la procédure mais aussi sa poursuite. L'autorité judiciaire demeure libre de poursuivre la procédure.

(1) *La convention contre la torture et les autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, prévoit à son article 7.1 que « l'État partie sur le territoire sous la juridiction duquel l'auteur présumé d'une infraction visée à l'article 4 est découvert, s'il n'extrade pas ce dernier, soumet l'affaire, dans les cas visés à l'article 5, à ses autorités compétentes pour l'exercice de l'action pénale. »*

(2) *L'article 681-2 du code de procédure pénale prévoit que « pour l'application de la convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, adoptée à New York le 10 décembre 1984, peut être poursuivie et jugée dans les conditions prévues à l'article 689-1 toute personne coupable de tortures au sens de l'article 1^{er} de la convention. ». L'article 681-1 prévoit quant à lui qu'« en application des conventions internationales visées aux articles suivants, peut être poursuivie et jugée par les juridictions françaises, si elle se trouve en France, toute personne qui s'est rendue coupable hors du territoire de la République de l'une des infractions énumérées par ces articles. Les dispositions du présent article sont applicables à la tentative de ces infractions, chaque fois que celle-ci est punissable. »*

Le protocole précise que l'autorité judiciaire saisie poursuit la procédure en l'absence de réponse ou en cas d'inertie de l'autre partie. C'est donc au juge saisi et à lui seul qu'il revient de décider des suites à donner à la procédure dont il a été saisi. Mais il est bien entendu que la poursuite de la procédure n'est en aucun cas limitée à l'absence de réponse ou à l'inertie de l'autre Partie. Elle relève de la libre appréciation du juge.

En effet, même si l'autorité judiciaire peut envisager dans un premier temps le renvoi ou la clôture de la procédure, cela ne saurait exclure la possibilité de la poursuivre, notamment par souci d'une bonne administration de la justice, de célérité et d'efficacité des investigations à mener ou pour éviter toute impunité.

Il importe de souligner que le renvoi de la procédure, qui prendra la forme d'une dénonciation officielle des faits, n'est qu'une délégation de poursuites de l'autorité judiciaire saisie et ne la dessaisit pas. Il s'agit d'un acte d'orientation de l'action publique, auquel seul le Procureur de la République peut procéder.

Certes, le principe de l'autorité de la chose jugée et le principe *non bis in idem* ⁽¹⁾, interdisent la double poursuite et condamnation, en France et au Maroc, de la même personne. Dès lors qu'une juridiction de l'une des parties a rendu son jugement, il appartient à la juridiction de l'autre partie saisie des mêmes faits d'en tirer les conséquences.

Cependant, la jurisprudence de la Cour de cassation permet à toute juridiction française de juger des faits pénalement répréhensibles à propos desquels une juridiction étrangère aurait déjà rendu une décision si elle estime que la décision de justice étrangère, une décision de classement sans suite par exemple, ne constitue par un jugement définitif des faits ⁽²⁾. Il sera donc possible au juge de reprendre la poursuite d'une affaire s'il l'estime nécessaire. Sa décision sera guidée par le souci d'assurer une meilleure administration de la justice, qui doit tenir compte, en droit français, de la place de la victime dans la procédure.

Il reste ainsi possible à la juridiction française initialement saisie, jusqu'à la date d'acquisition de la prescription, de reprendre les poursuites, que l'Etat destinataire ait donné suite ou non à la transmission de poursuites.

Ce texte est dès lors conforme au principe d'indépendance de l'autorité judiciaire et ne porte pas atteinte au droit au recours effectif des victimes françaises et étrangères de crimes et délits commis au Maroc.

c. Le respect du secret de l'instruction

Enfin, la mise en œuvre de l'article 23 bis n'entraîne aucune violation du secret de l'enquête et de l'instruction lequel n'est pas affecté par les mécanismes de l'entraide pénale internationale.

(1) Articles 692 et 113-9 du code de procédure pénale.

(2) Cass. Crim., 6 décembre 2005, Bull. crim. N° 317.

Il y a tout d'abord une logique à ce que les autorités judiciaires marocaines soient informées de l'existence d'une procédure judiciaire en France concernant un ressortissant marocain pour des faits commis au Maroc. La même chose vaut pour l'information des autorités judiciaires françaises s'agissant d'une procédure engagée au Maroc contre un ressortissant français pour des faits commis en France.

Surtout, le mécanisme de recueil d'informations et d'observations mis en place par le protocole doit permettre d'approfondir la possibilité pour les autorités judiciaires françaises de coopérer avec des autorités judiciaires étrangères, aux fins de recueillir des éléments de preuve localisés en dehors du territoire français et d'assurer la répression efficace des infractions, en particulier lorsqu'elles revêtent une dimension transnationale.

Il faut préciser enfin que le texte ne prévoit qu'une information sur l'existence d'une procédure et non pas l'échange du contenu détaillé du dossier, dès lors l'information qui sera transmise devrait être la plus sommaire possible.

L'avancée des investigations dans le cadre d'une procédure française présentant des éléments d'extranéité est tributaire de la bonne exécution, par les autorités étrangères concernées, de demandes d'entraide, qui contiennent nécessairement les éléments liés à la procédure menée en France. Ainsi, la mise en œuvre de l'obligation d'information immédiate n'est pas de nature à nuire aux investigations à mener sur un territoire étranger, d'autant que l'article 23 *bis* oblige uniquement à informer l'autre Partie de l'existence d'une procédure à l'encontre d'un de ses ressortissants, sans qu'il ne soit nécessaire de préciser les circonstances exactes de l'infraction et/ou le nom de la victime.

CONCLUSION

La signature du Protocole additionnel à la convention du 18 avril 2008 a permis de mettre fin à la regrettable crise de nos relations bilatérales dont nos deux pays et populations ont eu à souffrir. Cette signature a permis la reprise immédiate et efficiente d'une coopération dont l'importance est vitale à nos deux pays, que ce soit en matière de lutte contre les trafics de stupéfiants, le terrorisme ou la criminalité internationale, mais aussi en matière civile, avec les affaires familiales, également affectées par la paralysie des échanges d'information entre nos administrations.

La nouvelle relation qui se profile a un nouveau visage, celui de la confiance – elle était déjà solide – mais aussi celui de l'égalité, car l'amitié ne se conçoit qu'entre égaux. La signature du présent Protocole additionnel doit se concevoir comme un acte de confiance dans la capacité des institutions judiciaires de nos deux pays à coopérer en bonne intelligence pour une meilleure administration de la justice. En tant qu'ancienne Garde des sceaux, votre rapporteure ne peut que regretter que ce dialogue ne soit pas encore à la hauteur des échanges que nos deux pays entretiennent en matière culturelle, économique, éducative.

Notre amitié est forte, elle n'est pas acquise. Nous assistons, sans doute, à une clarification de la diplomatie marocaine : même si la France reste un partenaire central pour le Maroc, il n'est pas exclusif. Notre pays doit désormais composer avec les autres membres de l'Union européenne, les États-Unis, mais aussi l'Afrique, ou l'influence économique et politique du Royaume est grandissante.

Il faut faire vivre ce partenariat. Le rythme des rencontres à haut niveau d'ailleurs immédiatement repris suite à la signature du protocole. Le 9 février 2015, le Président de la République et le Roi du Maroc se sont entretenus au Palais de l'Élysée et ont souligné la pleine vigueur du partenariat d'exception qui lie le Maroc et la France. Lors de son déplacement au Maroc les 9 et 10 mars, M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international s'est entretenu avec son homologue M. Salaheddine Mezouar et a également été reçu par le Premier ministre et Sa Majesté le Roi. Le Premier ministre s'est rendu à Rabat le 9 avril pour une audience royale et un entretien avec le chef du gouvernement marocain, M. Abdel-Ilah Benkirane. La Rencontre de Haut Niveau, qui a eu lieu le 28 mai à Paris, a elle aussi illustré la vitalité de la coopération franco-marocaine dans tous les domaines, tout comme la tenue du deuxième Forum parlementaire franco-marocain le 16 avril 2015 à Paris, dont les discussions ont porté sur les enjeux sécuritaires et environnementaux communs à nos deux pays et qui trouvera son prolongement le 15 octobre 2015, lors d'une réunion, à l'Assemblée nationale, des présidents de l'Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée, et des acteurs de la société civile euro-méditerranéenne réunis par la Fondation Anna Lindh pour le dialogue des

cultures, au sein de laquelle les organisations marocaines sont reconnues pour leur dynamisme.

Il serait vain de citer tous les domaines dans lesquels un dialogue franco-marocain étroit et constant est capital. Rappelons que des échéances communes nous lient, au premier rang desquelles l'organisation de la COP 21 à Paris, qui sera suivie, en 2016, de la COP 22 à Rabat. Le Maroc constitue aussi un partenaire incontournable dans le contexte de multiplication des crises et des risques au Sahel, au Proche et au Moyen-Orient. Il est, et reste pour la France, un allié précieux dans le règlement négocié des conflits qui agitent la région, et auxquels notre pays ne saurait apporter seul une réponse, que ce soit en Libye ou au Mali, ou encore dans la lutte contre la radicalisation. Notre dialogue et la force des liens de nos populations, doivent enfin plaider pour la réactivation d'une politique de voisinage européenne dont les résultats sont trop minces, pour bâtir un espace méditerranéen de paix et de prospérité, en nourrissant des projets communs, en répondant concrètement aux problèmes économiques et sociaux qui font le lit des drames migratoires et de l'insécurité. La co-présidence du Dialogue 5+5, cette année, devrait y contribuer.

À la rencontre des mondes européen et africain, la Méditerranée est un espace stratégique dont l'intégration nous permettra de peser significativement dans la mondialisation. Pour dépasser ce qui est encore trop souvent compris une frontière et bâtir notre avenir commun, l'exceptionnelle relation franco-marocaine est un atout formidable qu'il faut, sans cesse, renforcer.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission examine le présent projet de loi au cours de sa séance du mardi 16 juin 2015, à 17h.

Après l'exposé de la rapporteure, un débat a lieu.

M. Michel Vauzelle, président. Merci beaucoup pour votre rapport, Madame la présidente, sur ce texte qui peut présenter, en effet, une certaine urgence au vu de la situation entre nos deux pays et qui nécessitait aussi beaucoup de compétence pour aborder un domaine si singulier, que vous connaissez bien en tant qu'ancienne Garde des sceaux.

M. Thierry Mariani. Je suis d'accord avec vous sur la nécessité de mettre fin à ce malentendu au regard de notre coopération, indispensable, avec le Maroc.

De votre propos, je retiens en particulier deux phrases auxquelles je souscris entièrement : « nous avons intérêt à ne pas nous poser en censeurs arrogants, mais plutôt en soutien dans la poursuite des efforts engagés », car « c'est dans le temps long que se construit l'État de droit ». J'aimerais parfois que l'on applique ces principes à d'autres Etats, notamment en Asie centrale, et que l'on se souvienne que certains pays n'ont que vingt ans d'histoire derrière eux. Je serais heureux que l'on en revienne ainsi à un peu plus de réalisme.

Sans faire du tout preuve d'esprit de polémique, j'aimerais savoir comment vous connaissez le nombre des binationaux. Quand on pose cette question, et je l'ai fait quand j'étais rapporteur sur des questions d'immigration, on nous dit toujours qu'il n'y a pas de registre ni de statistiques.

Mme la présidente Elisabeth Guigou, rapporteure. C'est un chiffre communiqué par le ministère des affaires étrangères. Je poserai la question et vous ferai part de la réponse par écrit si vous le voulez bien.

M. Jacques Myard. Je vous trouve un peu injuste, Madame la présidente, quand vous dites que ce texte est mal rédigé. Il est limpide. Il ne peut pas y avoir d'autre canal entre les Parties que le ministère des affaires étrangères, comme vous l'avez d'ailleurs indiqué. C'est le circuit diplomatique classique.

Le problème est ailleurs. Comme nous sommes un Etat de droit, l'indépendance de l'autorité judiciaire est très ancrée dans notre pays, mais il y a aussi le principe de l'unicité de l'Etat au plan international. A cet égard, la justice est un organe de l'Etat, qui en est donc responsable. Le problème est culturel. Nos juges ne sont pas conscients, de manière générale, des difficultés diplomatiques

qui peuvent se produire. Il faudrait faire un peu de pédagogie de temps en temps ! A une époque, toutes les demandes de coopération judiciaire passaient obligatoirement par les affaires étrangères afin d'éviter des difficultés diplomatiques.

Ce protocole instaure un mécanisme d'information, rien de plus, qu'il faudrait systématiser dans toutes les conventions d'entraide judiciaire afin d'éviter de graves problèmes sur la scène internationale. J'ajoute que même le mandat d'arrêt européen ne fonctionne pas de manière systématique, en réalité. Des cours d'appel refusent que des personnes soient remises dans ce cadre. Sur des questions extrêmement sensibles telles que le terrorisme, on peut parfois éprouver certaines réticences.

Ce protocole, très bien rédigé à mon sens, vient mettre un peu d'huile dans les rouages d'un système qui ne fonctionne pas partout selon nos propres standards. Il faudra bien un jour que les juges se rendent compte qu'il y a, dans ce vaste monde, des gens qui pensent un peu différemment que nous, même si je ne suis pas en train de défendre la torture ou d'autres actes, bien sûr. Il faut prendre un minimum de précautions afin d'éviter de déclencher une crise diplomatique avec une seule affaire judiciaire.

J'ai aussi une question à vous poser. Que signifie, à l'article 2, l'expression : « des faits pénalement punissables dans la commission desquels des ressortissants de cette dernière sont susceptibles de voir leur responsabilité engagée » ? S'agit-il de tout fait pénal ? Cette convention étant réciproque, s'agira-t-il, par exemple, de l'homosexualité ? Elle demeure dans un certain nombre d'Etats un fait pénal, même si ce n'est heureusement pas le cas chez nous. Que se passera-t-il ? Nous informera-t-on de procédures sur des faits de cette nature ?

M. Pierre Lellouche. Je voudrais vous dire, Madame, mon accord en tout point avec votre analyse. Elle est à la fois juste au plan politique et très nuancée sur le plan du droit. Elle montre que vous avez bien perçu les problèmes que ce protocole additionnel peut poser.

Ce que je retiens de cette affaire, c'est avant tout l'extraordinaire maladresse commise à l'origine. Si nous avons nous-mêmes été dans une telle situation, où un responsable de la lutte anti-terroriste en visite dans un pays sensible est nuitamment menacé d'arrestation par le pays hôte, je pense que nous l'aurions très mal vécu, surtout si le pays en question était un pays ami et un partenaire dans la lutte anti-terroriste. Dans la situation que nous connaissons aujourd'hui autour de la Méditerranée, peut-être conviendrait-il d'y réfléchir.

Le Maroc est un pays fier, qui a rétorqué par une année d'interruption de sa coopération. Il en résulte cette convention. Je la soutiendrai, mais j'anticipe un certain nombre de problèmes d'interprétation, que vous avez à peu près cernés, notamment sur la notion de subsidiarité et le dessaisissement qui n'est pas

automatique, mais presque. Tout cela risque de se traduire par des recours devant la Cour européenne des droits de l'homme. Souhaitons que cette convention ne pose pas plus de problèmes qu'elle n'essaie d'en résoudre.

Dans la situation extrêmement sensible que traversent l'Afrique du Nord et le Sahel, je crois surtout que nous aurions intérêt à essayer d'éviter ce genre de développements qui peuvent avoir des conséquences durables au plan du droit, puisque nous nous lions par une convention dont je considère qu'elle n'est pas parfaite. Nous la soutiendrons, je le répète, mais nous regrettons que de tels incidents puissent se produire dans nos relations avec des pays avec lesquels nous devons travailler contre le terrorisme.

M. Jean-Pierre Dufau. Madame la Présidente, j'ai écouté avec beaucoup d'intérêt votre présentation. J'ai apprécié la franchise du propos, l'analyse juridique et, au-delà du cas particulier du Maroc, les réflexions que cela peut susciter. Sur la franchise du propos, vous avez bien expliqué qu'il s'agissait de rétablir la coopération judiciaire entre la France et le Maroc pour retrouver une coopération d'exception. Les garanties juridiques paraissent largement suffisantes sur le respect du principe de compétence universelle, sur le fait que le juge français – ou marocain puisque c'est réciproque – n'est pas dessaisi et sur le fait que le droit à un recours effectif est sauvegardé. On a là donc les principes majeurs qui garantissent notre droit et nous en sommes satisfaits.

Restent deux ou trois points. L'un a été évoqué, celui des binationaux dont vous avez parlé et sur lequel vous avez répondu. On peut toujours arguer que, quelles que soient les relations exceptionnelles que l'on a avec le Maroc ce protocole est un précédent et que peut-être un jour d'autre pays pourraient le demander. Je ne pense pas que cela va se généraliser et que cela atténue donc l'intérêt de ce texte, mais je pose la question de savoir si cela peut créer un précédent.

Le groupe SRC votera ce texte, en vous remerciant de la clarté de votre propos.

M. Luc Chatel. Merci Monsieur le président et Madame la Rapporteuse, c'est en tant que président du groupe d'amitié France-Maroc de notre Assemblée que je voudrais exprimer mon avis et l'avis, que Pierre Lellouche a exprimé, du groupe des Républicains. C'est un texte important que nous examinons pour l'amitié entre la France et le Maroc. Je rappelle d'ailleurs que notre groupe d'amitié est le plus nombreux de l'Assemblée nationale, ce qui témoigne de l'importance de nos collègues dans l'amitié entre nos deux peuples. Vous avez bien expliqué Madame la Rapporteuse le fait générateur et les conséquences de ces incidents, car il y en a eu plusieurs en quelques mois.

Le premier – et j'irai un peu plus loin que mon collègue Pierre Lellouche – est un mélange de maladresse et de malveillance. Faire croire que c'était anodin, le fruit du hasard, que sept policiers armés en tenue de combat viennent frapper à la

porte de la Résidence de l'Ambassadeur en présence du ministre de l'Intérieur marocain qui ce jour-là même était en réunion avec son homologue français pour échanger des informations importantes dans le cadre de la lutte anti-terroriste. C'est à mon sens plus qu'une maladresse et je comprends que pour nos amis marocains cela ait pu être perçu comme une malveillance. Il y a eu ensuite d'autres incidents qui étaient vraiment des maladroites indépendants de cet acte. Je pense à ce qui est arrivé au ministre des Affaires étrangères marocain, à ce qui est arrivé à un ancien général au Val de Grâce. Je ne peux pas ne pas évoquer les propos malheureux de notre Garde des Sceaux après les événements du 11 janvier à l'égard du Roi du Maroc, qui n'ont pas contribué là aussi à apaiser les choses vis-à-vis de nos amis Marocains.

Il fallait sortir de cette situation, de cette brouille car c'était une brouille. Nos amis Marocains ont été meurtris comme d'un ami qui vous a fait défaut, ils se sont sentis blessés, trahis et nous avons sans doute sous-estimé cela en France. Il y a eu au Maroc un état de blessure, un sentiment d'affront très important que nous n'avons pas suffisamment perçu en France. Il fallait tourner le dos, reprendre les relations car vous avez rappelé le manque qui existait en matière de coopération judiciaire dans la lutte contre le terrorisme, qui était préjudiciable. Je veux saluer les initiatives qui ont été menées pendant cette année de gel. Je veux saluer les membres du Groupe d'amitié France Maroc car la diplomatie parlementaire a joué pleinement son rôle. Je rappelle qu'au-delà des contacts informels avec les ministres et nos homologues, nous avons accueilli formellement nos Collègues du groupe d'amitié Maroc-France en décembre, au cœur de la France. Nous nous sommes expliqués et nous avons co-signé une déclaration commune où nous demandions à nos gouvernements respectifs de reprendre et de renforcer la coopération entre nos deux pays, notamment dans le domaine judiciaire. Nous exhortons nos gouvernements à renouer au plus vite les fils du dialogue. J'avais d'ailleurs eu l'occasion d'interpeller le ministre au cours d'une séance de questions d'actualité en janvier dernier car, au nom du groupe d'amitié, je pensais que c'était important de reprendre l'initiative.

Il y a eu les discussions, et vous y avez participé Madame la Présidente, et il y a eu la rencontre des ministres de la Justice les 29 et 30 janvier, qui ont permis de sceller cet accord, qui doit nous permettre de tourner définitivement le dos à cette brouille. Je crois que l'approbation de cet accord est très importante, car avant d'être un acte juridique, c'est un acte politique très fort entre nos deux pays. Vous avez rappelé l'importance des relations entre nos deux pays. Relations économiques bien sûr : la France est engagée dans le développement de grands projets au Maroc. Je pense à ce qui se passe dans le domaine de l'énergie, des infrastructures de transport. Nous avons aussi des intérêts communs et partageons la même vision du monde, la même vision d'un espace méditerranéen sûr et prospère, la même tradition de dialogue entre les cultures et c'est essentiel dans le chaos que nous traversons aujourd'hui. Le Maroc nous a soutenus lors de l'intervention de la France au Mali. Il est aujourd'hui à nos côtés dans la lutte contre la radicalisation et le terrorisme. Il est pour nous un exemple en matière de formation des Imams – vous l'avez rappelé tout à l'heure. Je rappelle que 50

places ont été réservées à l'Institut Mohamed VI à la formation des Imams français. Au moment où les uns et les autres nous réfléchissons à la place de l'islam dans la République, nous devons être attentif à ce qui s'est construit dans la société marocaine où la religion est conçue dans le respect et la tolérance, dans une forme d'équilibre et de stabilité qui doit aussi nous inspirer.

Nous devons tourner le dos à cet incident. Vous avez décrit le contenu de ce protocole. Nous avons entendu depuis plusieurs semaines quelques critiques ici ou là et vous y avez fait référence. Je considère pour ma part que le protocole ne bouleverse en rien ce qui existe déjà. Ce protocole additionnel vise simplement à améliorer, à faciliter la transmission d'informations judiciaires entre la France et le Maroc. Il n'entraîne aucune redéfinition des compétences entre le juge français et le juge marocain. Il ne remet aucunement en cause les engagements internationaux de la France et il ne conduira à aucun dessaisissement systématique des juridictions françaises. Bien sûr il soulève des interrogations parce que c'est une exception. En même temps, la coopération judiciaire entre la France et le Maroc constitue une exception, puisque elle est un volet essentiel de la collaboration judiciaire au monde avec un pays étranger, en nombre de coopérations et dans le cadre de la lutte anti-terrorisme elle est très importante. Jusqu'en février 2014 notre partenariat a toujours bien fonctionné. Il n'y a donc aucune raison pour qu'il en aille autrement à l'avenir.

Je crois que nos amis marocains ont d'abord aujourd'hui besoin d'une preuve de confiance, que nous montrions que nous croyons en l'amitié entre le Maroc et la France. Ils ont besoin de ce sentiment de respect et d'amitié et attendent de notre part un signe politique fort. C'est la raison pour laquelle je considère qu'il est important de ratifier ce texte, au nom du groupe d'amitié France-Maroc mais aussi au nom du groupe des Républicains.

M. Michel Vauzelle, président. Merci. Nous sommes tous méditerranéens, de droite comme de gauche, c'est une belle image que nous donnons.

M. Philippe Baumel. Merci pour ce rapport très clair, mais évidemment un certain nombre d'organisations se sont émues de ce Protocole, notamment la FIDH que nous connaissons bien pour certains d'entre nous. Je voudrais insister sur un point central qui marque les esprits, au-delà de l'amitié qui est nourrie entre les deux peuples et les deux pays, à savoir celle de l'indépendance du juge. Vous l'avez évoquée avec beaucoup d'exigence, mais il nous faut arriver à clarifier ici et peut-être au-delà ce que pourra ou ne pourra pas faire le juge français à partir de la mise en place de ce protocole. C'est sur cette question essentielle que nous serons interrogés au-delà de ce cercle et là-dessus il nous faudra avoir tous les éléments de clarification. Ce protocole doit jouer un rôle utile pour la coopération judiciaire.

D'autre part, je voudrais savoir si d'autres pays se sont engagés dans ce même type de demande de protocole, notamment avec des pays avec lesquels nous

avons de relations complexes sur le plan judiciaire, y compris autour de la Méditerranée.

Mme Cécile Duflot. Mon intervention va dénoter quelque peu. J'entends bien tout ce que vous avez dit les uns les autres, sur la nécessité de rétablir des relations apaisées. J'ai bien entendu le vocabulaire diplomatique employé ici à base d'amitié, de sérénité et de confiance. Mais de quoi parlons-nous ? Nous parlons d'un protocole additionnel à la convention d'entraide judiciaire qui est, vous l'avez dit Madame la Présidente, un acte de confiance, pour reprendre le vocabulaire employé par M. Chatel, à l'égard du Royaume du Maroc. Qu'il faille rétablir des relations diplomatiques plus sereines, certes, mais faut-il comme l'a dit le ministre des Affaires étrangères marocains le 15 janvier dernier, mettre fin « *à la porosité constatée au cœur même du pouvoir avec certains lobbies qui portent atteinte à la sérénité de nos relations* ». Qui sont ces lobbies ? Ce sont l'ACAT, Amnesty International, la FIDH, la Ligue des droits de l'homme et Human Right Watch. Voilà l'enjeu du débat.

Il a été objecté qu'un certain nombre des dispositions du Protocole sont floues. Je me réfère à l'alinéa 2 de l'article 2 : « *chaque Partie informe immédiatement l'autre Partie des procédures relatives à des faits pénalement punissables dans la commission desquels des ressortissants de cette dernière sont susceptibles de voir leur responsabilité engagée* ». On peut en faire une lecture, qui n'est pas celle que vous avez faite Madame la Présidente, qui est de dire que dès qu'il y a une procédure engagée par un ressortissant français ou marocain pour des faits commis au Maroc, les autorités marocaines doivent être immédiatement informées. Si nous sommes dans une situation qui s'est améliorée par rapport aux années précédentes – cela ne me pose aucune difficulté de le dire car c'est tout à fait juste – néanmoins la situation n'est absolument pas simplifiée ni sécurisée pour des ressortissants marocains qui ont trouvé en France accès à la Justice.

On ne peut pas laisser dire ici non plus au sujet de la convocation de ressortissants marocains, qu'il faudrait demander aux juges de faire plus attention comme l'a dit M. Myard. Qu'est-ce que cela signifie ? On voit l'immense ambiguïté. Nous faisons rentrer la Justice et les magistrats français dans un débat diplomatique qui est compliqué, qui pourrait créer un précédent, même si on ne peut pas en être certain. Qu'est ce qui empêche un Etat de demander de telles dispositions sans se référer à un cas particulier comme la relation franco-marocaine, mais à des méthodes de travail ou d'informations ? On objectera que la qualité des relations entre la France et le Maroc est spécifique, que la qualité de la coopération judiciaire est exemplaire, mais, justement, n'allons-nous pas la fragiliser en rendant cette coopération judiciaire très vulnérable ?

Les remarques faites sur les motivations diplomatiques de ce protocole sont compréhensibles. Il est heureux que vous ayez rappelé que la France n'est pas exemplaire sur un certain nombre de sujets : l'encellulement individuel, mais aussi la garde à vue, la durée d'instruction ou de jugement, ce qui nous vaut d'être régulièrement condamnés par la Cour européenne des droits de l'homme. Faut-il

pour autant mettre en péril certaines procédures aujourd’hui engagées en France ? La question est posée. Si nous ne sommes pas exemplaires, si nous ne respectons pas la cohérence de nos principes non plus, la situation devient difficile.

Beaucoup de points peuvent être sujets à interprétation – et cela a été fait sans doute avec une grande attention pour laisser planer une différence d’interprétation du texte avec la volonté de se sortir de l’ornière. Ce flou peut aussi se retourner contre nous dans la mise en œuvre du protocole, et, de l’avis du groupe Ecologistes, de manière très préjudiciable aux citoyens français et marocains sur des sujets difficiles pour lesquels ils font confiance à la justice française. C’est pourquoi le groupe Ecologiste votera contre le projet de loi.

Mme la présidente Elisabeth Guigou, rapporteure. Je vous remercie de vos remarques et de vos questions. À Jacques Myard, je répondrai que j’ai pesé mes mots : je n’ai pas dit que le texte était mal rédigé mais qu’il souffrait d’imprécisions juridiques. La convention de 2008 en souffre d’ailleurs elle-même en partie. Ces imprécisions, ce flou, pourraient-ils fragiliser l’indépendance de la Justice ? Je ne le crois pas car le texte est précis sur un point : le juge français fait ce qu’il croit devoir faire en toute autonomie.

Les auditions de nombreux magistrats ne m’ont pas donné l’impression que les magistrats n’étaient pas conscients de la question de l’unicité de l’État et des enjeux diplomatiques de certains dossiers. Ceux que j’ai rencontrés déploraient tous l’interruption de la coopération. Personne, y compris parmi les opposants au texte, ne nie la nécessité de la réconciliation. Cécile Duflot, dans son intervention, non plus. Cela dit, le principe de l’indépendance de la justice ne souffre pas d’exception. L’exécutif doit évidemment s’abstenir de toute intervention auprès du pouvoir judiciaire, c’était ma pratique lorsque j’en étais chargée, c’est aujourd’hui inscrit dans la loi. Au demeurant, dans tous les contacts que j’ai pu avoir avec le Maroc, à aucun moment on ne m’a indiqué qu’on souhaitait que la France aille contre ses principes, ses engagements internationaux, ou ses règles de procédure pénale. La demande du Maroc est, ni plus ni moins, celle d’un minimum de considération pour son système judiciaire.

La question du mandat d’arrêt est un autre sujet, qui finira par entrer dans les mœurs. Lorsque j’ai travaillé sur le mandat d’arrêt européen, j’étais considérée comme hérétique, mais les mentalités changent.

Qu’en est-il de la question de l’homosexualité, M. Myard. En droit français, la question ne se pose évidemment pas, l’homosexualité n’étant pas un délit. Supposons une demande d’entraide du Maroc pour des faits d’homosexualité. La France aura toujours la possibilité de refuser une demande d’entraide émise dans ce cadre. Il faut faire confiance au juge.

Je n’ai pas vu la convocation qui a été portée à la résidence de l’ambassadeur du Maroc. Cela étant, quand un magistrat instructeur est saisi, il

doit instruire. Je suppose que c'était le cas, mais il y a eu en l'espèce méconnaissance des usages diplomatiques.

Il n'y a pas eu de demande similaire de la part d'autres pays pour le moment et s'il devait y en avoir, la France apprécierait en toute liberté si la coopération avec cet autre pays justifie un traitement parallèle. Il faut tenir compte de la qualité de la coopération bilatérale qui justifie une attention particulière à l'information donnée. Encore une fois, chaque magistrat est libre d'agir. Les autorités marocaines ont été blessées, elles ont souhaité un geste politique qui marque notre confiance ; ce texte a une signification politique. Il pourrait y avoir des recours, mais je suis confiante.

Mme Cécile Duflot. J'aurais deux questions : quel sera le ministre présent au banc du gouvernement lors de la discussion, la Garde des sceaux ou le Ministre des affaires étrangères ? Par ailleurs, vous dites que rien ne change, mais rien n'empêche qu'un magistrat puisse saisir ses homologues marocains, par divers canaux.

Mme la présidente Elisabeth Guigou, rapporteure. Je n'ai pas dit que le protocole ne changeait rien. On demande au magistrat français de s'informer ; mais il demeure libre de son appréciation, si l'information n'est pas utile à l'efficacité de l'enquête, il s'en abstiendra. Mais je ne vois pas en quoi cela nuirait, tout dépend du contenu. Ce protocole est un acte de confiance politique, mais le magistrat reste libre de la nature de l'information qu'il donne. Ceux qui sont chargés de poursuites pénales ne sont d'ailleurs pas forcément choqués de cet approfondissement de la coopération, dès lors qu'ils doivent coopérer pour faire avancer leurs enquêtes. Le texte change quelque chose en soulignant que compte tenu de la nature et de l'intensité de la relation bilatérale, il faut rehausser le niveau de la coopération judiciaire, et en ce sens l'échange d'information est décisif. Certains magistrats que j'ai rencontrés font la même lecture.

Nous ne savons pas encore qui sera au banc du gouvernement pour défendre ce texte, dont la conférence des présidents a décidé qu'il serait discuté le 23 juin après-midi.

Les propos de Luc Chatel n'appellent pas de remarques de ma part, si ce n'est que les autres incidents qu'il évoquait étaient de nature différente que celui dont j'ai parlé. En ce qui concerne la formation des imams de France, le Maroc fait de gros efforts, comme le Premier ministre Manuel Valls l'a encore récemment souligné. Il y a une bonne coopération et cela est très positif. Le Maroc fait d'ailleurs la même chose dans d'autres pays comme le Mali par exemple, s'appuyant sur l'autorité religieuse reconnue de Sa Majesté le Roi. Enfin, je suis d'accord avec Cécile Duflot dans sa réponse à Jacques Myard : en vertu du principe d'indépendance de notre Justice, nous ne pouvons donner d'instructions aux juges.

M. François Loncle. Je confirme les propos de Pierre Lellouche et de Luc Chatel sur le blocage de la coopération entre services. Lors de notre mission au Sahel en mars, cela nous a été confirmé. Pour les problématiques sahéliennes et la lutte contre le terrorisme, c'est essentiel. En outre, j'ajoute que le Maroc est le pays où l'investissement culturel de notre pays est le plus fort au monde. Tout cela pour dire que je partage les conclusions du rapport et que je souhaite que cette coopération reprenne au plus vite.

Mme la présidente Elisabeth Guigou, rapporteure. Tout cela est effectivement vrai. En matière culturelle et éducative, il y aussi de très intéressantes initiatives, prenons par exemple la colocalisation universitaire.

M. Michel Vauzelle, président. Ce rapport demandait courage, responsabilité, compétence juridique. Je vous remercie.

Suivant l'avis de la rapporteure, la commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 2725).

ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE

(par ordre chronologique)

- M. Patrick Calvar, directeur général de la sécurité intérieure, accompagné de Mme Lucile Rolland, sous-directeur de la lutte contre le terrorisme et les extrémismes violents
- M. Christian Masset, secrétaire général du Quai d’Orsay, accompagné de Mme Claire Raulin, chargée de mission auprès du secrétaire général et de Mme Charlotte Lepri, conseillère en charge des relations avec le Parlement, cabinet du Ministre des Affaires étrangères et du développement international
- M. Pierre Sellal, ambassadeur, représentant permanent de la France auprès de l’Union européenne à Bruxelles
- M. François Falletti, procureur général près la Cour d’appel de Paris
- M. Benoit Hurel, conseiller pénal au cabinet de la Garde des Sceaux et Mme Carla Fontinha, conseillère diplomatique
- M. Bernard Bajolet, directeur général de la sécurité extérieure
- Représentants d’Association : Mme Leslie Haskell, Human Rights Watch, Mme Jeanne Sulzer, Amnesty International, Mme Isabelle Denise, Ligue des droits de l’homme, Mme Clémence Bectarte, Fédération internationale des ligues des droits de l’Homme (FIDH), Mme Hélène Legeay, Action des chrétiens pour l’abolition de la torture (ACAT)
- M. Pierre Boussaroque, directeur-adjoint des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères et du développement international, M. Pierre-Christian Soccoja, chef du service des conventions, Mme Sandrine Barbier, chef de la mission des accords et traités, des affaires civiles et de l’entraide judiciaire, Mme Florence Merloz, magistrate, chargée de mission auprès du chef du service des conventions, des affaires civiles et de l’entraide judiciaire
- M. Robert Gelli, directeur des affaires criminelles et des grâces au ministère de la Justice, Mme Sonya Djemni-Wagner, magistrate, chargée de mission auprès du directeur pour les affaires européennes et internationales, Mme Caroline Gontran, chef du bureau de l’entraide pénale internationale,
- Mme Mathilde Zylberberg, secrétaire nationale du Syndicat de la magistrature et Mme Odette-Luce Bouvier, conseillère à la Cour d’appel de Paris
- M. Marc Trevidic, vice-président au Tribunal de Grande Instance de Lille
- Mme Christine Lazerges, présidente de la Commission nationale consultative des droits de l’homme (CNCDDH), accompagnée de Mme Renée Koering-Joulin, membre de la CNCDDH et M. Hervé Henrion, chargé de mission à la CNCDDH
- Mme Hélène Cazaux-Charles, conseillère justice du Premier ministre, M. Manuel Valls
- M. Pierre-Olivier Sur, bâtonnier de Paris, accompagné de Mme Clémence Witt,

avocate à la Cour

- M. François Molins, procureur de la République de Paris
- Mme Marianne Lagrue, experte auprès de la commission libertés et droits de l’homme du Conseil national des barreaux, accompagnée de Mme Anna Boeri, chargée de mission, relations avec les pouvoirs publics
- Son Exc. M. Chakib Benmoussa, ambassadeur du Royaume du Maroc en France
- Son Exc. M. Charles Fries, ambassadeur de France au Maroc

Par ailleurs, avant sa désignation, la rapporteure, au cours de deux missions au Maroc en juillet 2014 et en janvier 2015, a rencontré Sa Majesté le Roi, le Premier ministre, le Ministre des Affaires étrangères et M. Driss El Yazami, président du Conseil national des droits de l’homme.

ANNEXE

TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée l'approbation du protocole additionnel à la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc, signé à Rabat le 6 février 2015, et dont le texte est annexé à la présente loi.

NB : Le texte de l'accord figure en annexe au projet de loi (n° 2725).