



# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 juillet 2009.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR :

– LE PROJET DE LOI n° 1732, *autorisant la ratification de la convention d'extradition entre la République française et le Royaume du Maroc,*

*et*

– LE PROJET DE LOI n° 1733, *autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc,*

PAR M. JEAN ROATTA,

Député

—

ET

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



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I – LES SYSTÈMES JUDICIAIRES FRANÇAIS ET MAROCAIN, ORGANISÉS SELON LE MÊME MODÈLE, ONT DÉVELOPPÉ UNE IMPORTANTE COOPÉRATION</b> .....	7
A – FORMELLEMENT INSPIRÉ DU SYSTÈME FRANÇAIS, LE SYSTÈME JUDICIAIRE MAROCAIN CONNAÎT UN FONCTIONNEMENT PERFECTIBLE.....	7
1) Au Maroc, une organisation judiciaire et des procédures semblables à celles de la France.....	7
2) Une intégrité et une efficacité critiquées par les observateurs de la Commission européenne.....	10
B – LA COOPÉRATION JUDICIAIRE ENTRE NOS DEUX PAYS EST SYMBOLISÉE PAR L'EXISTENCE D'UN MAGISTRAT DE LIAISON.....	12
1) Une coopération judiciaire significative en matière pénale.....	12
2) L'un des treize magistrats de liaison français dans le monde.....	13
<b>II – L'OBSOLESCENCE DE LA CONVENTION D'ENTRAIDE DE 1957 JUSTIFIE UNE MISE À JOUR VIA DEUX INSTRUMENTS JURIDIQUES DISTINCTS</b> .....	17
A – UNE CONVENTION D'ENTRAIDE JUDICIAIRE PEU MODIFIÉE DEPUIS 1957 ET DEVENUE OBSOLÈTE.....	17
1) Un besoin d'améliorer l'entraide pénale et l'extradition.....	17
<i>a) Une convention incomplète, source de lenteurs et d'aléas</i> .....	17
<i>b) Une modification du cadre conventionnel existant portant sur les seules stipulations pénales</i> .....	17
2) Le choix rigoureux de deux instruments distincts pour l'extradition et l'entraide pénale.....	18
B – LA PATIENTE NÉGOCIATION DE DEUX CONVENTIONS CLASSIQUES PAR LEUR FORMAT ET ASSEZ AMBITIEUSES DANS LEUR CONTENU.....	19
1) Un souhait marocain à l'origine, quelques points d'achoppement.....	19
2) La convention d'extradition : un texte classique, à l'exception d'une stipulation novatrice concernant la peine de mort.....	21
<i>a) L'heureux contournement de l'application de la peine de mort</i> .....	21
<i>b) Pour le reste, un texte classique</i> .....	22

3) La convention d'entraide judiciaire pénale : un texte plus atypique .....	23
<i>a) Des stipulations plus détaillées que dans la convention-type.....</i>	23
<i>b) Une série d'éléments plus habituels .....</i>	24
<b>CONCLUSION .....</b>	27
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	29
<hr/>	
<b>ANNEXE : TEXTES DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.....</b>	31

Mesdames, Messieurs,

Les relations bilatérales qu'entretiennent la France et le Maroc sont excellentes et particulièrement étroites, et votre Rapporteur, en tant que Président du groupe d'amitié parlementaire France-Maroc, en est un témoin privilégié. Deux symboles indiscutables, parmi tant d'autres, peuvent illustrer ce propos : le roi Mohammed VI avait choisi la France pour effectuer sa première visite d'État à l'étranger en mars 2000 ; symétriquement, c'est le Royaume du Maroc qu'a choisi le Président de la République Nicolas Sarkozy pour la première visite d'État du quinquennat, du 22 au 24 octobre 2007.

Cette visite a d'ailleurs été marquée par un soutien sans faille du Président aux différentes initiatives du Roi, notamment le plan d'autonomie marocain pour le Sahara occidental et la signature de plusieurs accords, en particulier sur la construction d'une ligne de train à grande vitesse. Les deux chefs d'État ont renouvelé à cette occasion leur volonté commune de renforcer le « partenariat privilégié » entre nos deux pays. Il est désormais possible de saluer l'avancée majeure qui aura été accomplie sous présidence française dans le rapprochement entre les deux rives de la Méditerranée, avec l'obtention par le Maroc du « statut avancé » dans ses relations avec l'Union européenne. Il est le premier État d'Afrique du nord à bénéficier d'un tel statut, synonyme de relations plus étroites que jamais. Celles-ci ne concernent plus les seules questions politiques, économiques, commerciales, culturelles et humaines, mais aussi des domaines plus complexes : dossiers stratégiques, sécurité collective, lutte contre le terrorisme, énergie, environnement, gestion des flux migratoires ou encore bonne gouvernance.

C'est bien toutefois dans le cadre bilatéral que s'inscrit le présent rapport. Parmi les rendez-vous réguliers qui rythment cette coopération, votre Rapporteur veut mentionner les rencontres annuelles franco-marocaines au niveau des chefs de gouvernement, mises en place depuis 1997, qui ont permis de rapprocher notre dialogue politique de celui que nous entretenons avec nos partenaires européens les plus proches. La neuvième de ces rencontres a réuni le Premier ministre François Fillon et son homologue, M. Abbas El-Fassi, à Rabat, les 17 et 18 avril 2008, en présence de six ministres français et huit ministres marocains. Cette rencontre a été marquée par la signature de 15 conventions bilatérales et accords commerciaux. Au nombre de ces conventions figurent les deux textes soumis aujourd'hui à l'examen de votre commission des Affaires étrangères : la convention d'extradition entre la République française et le Royaume du Maroc, soumise à ratification, et la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre les gouvernements de nos deux États, soumise à approbation.

À partir d'un état des lieux d'une coopération judiciaire déjà ancienne puisque la convention actuellement en vigueur date de 1957, et déjà fructueuse grâce à l'organisation symétrique de nos deux systèmes judiciaires, votre Rapporteur entend détailler le contenu de chacune des deux conventions en insistant sur les points qui auront constitué les nœuds d'une négociation entamée à la fin de 2005.

## **I – LES SYSTÈMES JUDICIAIRES FRANÇAIS ET MAROCAIN, ORGANISÉS SELON LE MÊME MODÈLE, ONT DÉVELOPPÉ UNE IMPORTANTE COOPÉRATION**

### **A – Formellement inspiré du système français, le système judiciaire marocain connaît un fonctionnement perfectible**

*1) Au Maroc, une organisation judiciaire et des procédures semblables à celles de la France*

L'indépendance de la magistrature au Maroc est garantie par la Constitution, 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 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.

**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 des conventions examinées dans le cadre 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 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 déférée, 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 OPJ 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*.

L'activité et les résultats de cette organisation de la « chaîne pénale » au Maroc peut être illustrée à l'aide du tableau suivant :

**VOLUME ET NATURE DES INFRACTIONS PÉNALES AU MAROC EN 2008**

Types d'infractions pénales	Nombre d'affaires	Pourcentage	Nombre de personnes mises en cause	Pourcentage
Crimes et délits contre les personnes	85 231	25,5 %	111 564	26,06 %
Crimes et délits contre les biens	59 186	17,72 %	71 812	16,78 %
Crimes et délits contre l'ordre des familles et la moralité publique	28 903	8,66 %	38 334	8,96 %
Crimes et délits contre la sécurité et l'ordre publics	15 327	4,57 %	17 987	4,22 %
Faux, contrefaçons et usurpations	5 879	1,74 %	7 697	1,81 %
Crimes et délits réglementés par des dispositions judiciaires particulières	110 134	32,95 %	136 808	31,97 %
Drogue	29 467	8,82 %	43 646	10,19 %
<b>Total général</b>	<b>334 127</b>	<b>100 %</b>	<b>427 848</b>	<b>100 %</b>

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Enfin, en matière d'**entraide judiciaire internationale**, dans l'hypothèse d'une absence de convention bilatérale ou multilatérale applicable, les commissions rogatoires provenant de l'étranger sont exécutées comme celles délivrées sur le territoire du Royaume. Le ministère de la Justice peut autoriser les représentants de l'autorité étrangère à assister en qualité d'observateurs à l'exécution des commissions rogatoires. Les commissions rogatoires en provenance de l'étranger sont délivrées par voie diplomatique mais en cas d'urgence, elles peuvent être adressées directement aux magistrats compétents. Dans ce dernier cas, les résultats ne seront communiquées à l'autorité requérante qu'après réception de la copie transmise par voie diplomatique. Le point d'entrée est le procureur général près la cour d'appel, qui désigne ensuite le juge d'instruction compétent au sein de la cour d'appel – même si la demande d'entraide porte sur des faits n'ayant pas la qualification criminelle.

Si l'organisation du système judiciaire marocain est en apparence irréprochable, son fonctionnement et son efficacité ne sont pas exempts de critiques.

*2) Une intégrité et une efficacité critiquées par les observateurs de la Commission européenne*

Les premiers accords signés entre le Maroc et la Communauté européenne remontent à 1969 et 1976. Puis le partenariat euro-méditerranéen inauguré à la conférence de Barcelone de 1995 a établi une politique axée sur

d'ambitieux objectifs de long terme. Comme on l'a dit en introduction, ce partenariat a ensuite été renforcé en 2008 par la création de l'Union pour la Méditerranée.

L'accord d'association avec le Maroc, qui est entré en vigueur en 2000, expose plus en détail les secteurs dans lesquels les relations peuvent être développées sur un mode bilatéral. Sur ce fondement, le plan d'action entre l'UE et le Maroc a été adopté en juillet 2005 pour une période comprise entre trois et cinq ans. Un premier rapport de suivi a été adopté en décembre 2006 et un deuxième rapport en avril 2008. Les réunions du Conseil d'association UE-Maroc, du Comité d'association UE-Maroc et de neuf sous-comités et dialogues ont permis une intense coopération institutionnelle. L'adoption par le Conseil d'association du 13 octobre 2008 du « *document conjoint sur le renforcement des relations bilatérales / statut avancé* » témoigne de la volonté affirmée du Maroc de se rapprocher de l'Union européenne. Rappelons que dans le cadre établi par l'accord d'association, ce document renforce le partenariat en précisant de nouvelles ambitions : un approfondissement des relations politiques, une intégration au marché intérieur, une coopération sectorielle et une dimension humaine. Ce nouveau chantier nécessitera un renforcement et une plus grande cohérence dans les réformes reprises dans le plan d'action.

Le dernier rapport de suivi de cette coopération, établi par les services de la Commission en avril 2009, est assez sévère lorsqu'il aborde le fonctionnement de la justice au Maroc : « *Les dysfonctionnements du système judiciaire risquent de vider de leurs effets les réformes législatives entamées. La réforme de la justice, annoncée comme prioritaire par le Gouvernement, est ainsi un défi essentiel qu'il est urgent de relever pour asseoir durablement l'État de droit, assurer une protection efficace des citoyens et améliorer le climat des affaires, conditions clés d'un rapprochement véritable avec l'UE.* » D'une façon générale, si l'on note des progrès dans la mise en œuvre de plusieurs recommandations de l'Instance équité et réconciliation, celles de ces recommandations qui sont les plus essentielles restent à appliquer : sur la séparation des pouvoirs, l'indépendance de la justice et la primauté des conventions internationales.

La Commission estime qu'il n'y a pas eu de réforme en profondeur de la justice : le plan d'action 2008-2012 du ministère de la Justice se concentre avant tout sur des aspects de gestion – augmentation du nombre des tribunaux, réduction du délai de traitement des dossiers – et la révision de plusieurs lois – code pénal, code de procédure civile, lois sur les tribunaux de commerce – tandis que la loi de finances pour 2009 prévoit une augmentation du budget de la justice.

Sont soulignées les nouvelles dispositions du code de procédure pénale approuvées en 2008, qui prévoient plus de garanties pour les mineurs mais en même temps des peines plus sévères pour les infractions les concernant. Les affaires mettant en cause des mineurs sont désormais instruites et jugées par des

instances particulières, les chambres des mineurs, et des règles dérogeant au droit commun de la procédure pénale doivent être appliquées. Toutefois, la situation de la justice des mineurs reste particulièrement complexe, en partie en raison de la multiplicité des institutions impliquées (ministère de l'Intérieur, police judiciaire, ministère de la Justice, services sociaux, ministère de la Jeunesse).

Mais le problème de fond demeure la lutte contre la corruption. Malgré quelques réformes mises en œuvre en 2008 – le président de l'Instance centrale de lutte contre la corruption a été nommé et la loi de finances pour 2009 a consacré 1,5 million d'euros au fonctionnement de cette instance –, le Maroc a régressé en 2008 selon les enquêtes internationales – en particulier de l'ONG *Transparency International* – en matière de perception de la corruption. Dès lors, la Commission estime que pour atteindre les objectifs du plan d'action, les institutions, les mécanismes de contrôle et d'exécution et les procédures devront être renforcés.

Dans ce contexte, votre Rapporteur souhaite souligner deux points particuliers au sein du constat dressé par la Commission du fonctionnement et de l'efficacité de la « chaîne pénale ». En premier lieu, un débat national est engagé au Maroc concernant l'abolition de la peine de mort, mais une déception est intervenue en 2008 : malgré le moratoire de fait sur la peine de mort appliqué par le Maroc depuis 1993, le pays s'est abstenu lors du vote aux Nations unies, en novembre 2008, d'une résolution inspirée par la France instituant précisément un moratoire sur l'exécution de la peine de mort.

En second lieu, malgré les efforts réalisés au niveau législatif, le fonctionnement des prisons ne s'est pas amélioré, notamment en ce qui concerne les violences arbitraires, la détention des mineurs dans des pavillons d'établissements destinés aux adultes et l'insignifiance des programmes de formation et d'insertion. Dans le cadre d'une réforme annoncée de l'organisation de l'administration pénitentiaire, un Délégué général de l'administration pénitentiaire rattaché au Premier ministre a toutefois été nommé en avril 2008. Par ailleurs, l'administration pénitentiaire est désormais dotée d'un budget propre, prévu dans la loi de finances pour 2009.

## **B – La coopération judiciaire entre nos deux pays est symbolisée par l'existence d'un magistrat de liaison**

### *1) Une coopération judiciaire significative en matière pénale*

S'agissant des demandes françaises d'entraide judiciaire pénale, qui constitue le cœur des textes soumis à l'examen de votre commission des Affaires étrangères, la nature des affaires concernées est très variée. Si les infractions en matière de stupéfiants constituent la catégorie la plus fréquente, il ne s'agissait que du quart des dossiers en 2003 et 2004, et environ du tiers en 2005. Les autres formes de trafic organisé et les infractions aux biens apparaissent dans des

proportions équivalentes. Les crimes de sang et les atteintes sexuelles constituent un troisième groupe d'infractions justifiant des demandes d'entraide. Le solde correspond à des affaires diverses telles que les abandons de famille et les fraudes à l'immigration, en faible nombre.

Le tableau suivant indique, pour la décennie écoulée, l'évolution des demandes adressées par la France au Maroc (« demandes actives ») ou reçues de ce pays (« demandes passives »), en matière de transfèrements de détenus et d'autres sollicitations d'entraide :

**ÉVOLUTION DE LA COOPÉRATION JUDICIAIRE PÉNALE ENTRE LA FRANCE ET LE MAROC**

	<i>Transfèrements</i>				<i>Entraide</i>	
	<b>Demandes passives</b>	<b>Transfèrements réalisés *</b>	<b>Demandes actives</b>	<b>Transfèrements réalisés **</b>	<b>Demandes actives</b>	<b>Demandes passives</b>
<b>1999</b>	0	0	5	2	22	4
<b>2000</b>	1	0	6	1	34	1
<b>2001</b>	1	0	12	9	35	3
<b>2002</b>	1	0	11	2	30	2
<b>2003</b>	1	0	20	4	61	7
<b>2004</b>	1	1	11	7	55	1
<b>2005</b>	2	0	21	7	91	2
<b>2006</b>	0	0	7	2	89	14
<b>2007</b>	1	1	14	5	90	10
<b>2008</b>	5	0	7	2	88	14
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>2</b>	<b>114</b>	<b>41</b>	<b>595</b>	<b>58</b>

\* Il s'agit du nombre de transfèrements réalisés à partir de ces demandes, et non dans l'année en question ; il arrive que le transfèrement soit effectué l'année suivante voire plus tard.

\*\* Plusieurs transfèrements sont actés de part et d'autre, leur non-réalisation s'expliquant par l'obtention entre temps d'une libération par grâce royale.

Quant aux extraditions, elles ont représenté 55 demandes actives entre le 1<sup>er</sup> janvier 1999 et le 7 juillet 2009 et 26 demandes passives sur la même période.

L'un des aspects les plus aboutis de la coopération judiciaire entre la France et le Maroc est l'envoi à Rabat d'un « magistrat de liaison » français.

*2) L'un des treize magistrats de liaison français dans le monde*

Votre Rapporteur veut souligner le caractère exceptionnel de la présence au Maroc d'un magistrat de liaison français – il s'agit actuellement de M. Yves Rabineau –, qui illustre l'importance de notre coopération judiciaire bilatérale mais s'explique également par l'importance des communautés expatriées de part et d'autre. En effet, la communauté française au Maroc compte plus de 32 000 personnes inscrites, dont 45 % de doubles nationaux. À cette communauté, il faudrait ajouter 25 000 à 35 000 personnes non inscrites dans nos registres consulaires qui résident dans le pays de façon permanente – cas unique

au Maghreb. Quant à la communauté marocaine en France, elle dépasse les 800 000 personnes, dont 350 000 bi-nationaux. Ces chiffres donnent une idée de l'importance du nombre d'affaires judiciaires impliquant les deux pays.

### LES MAGISTRATS DE LIAISON

La France compte actuellement treize magistrats de liaison français à l'étranger. Les pays d'accueil sont l'Allemagne, le Canada, la Chine, la Croatie, l'Espagne, les États-Unis, l'Italie, le Maroc, les Pays-Bas (deux postes, dont un auprès de la Cour pénale internationale), la Pologne, le Royaume-Uni et la Russie. Ils sont nommés par arrêté du ministre de la Justice, mis à disposition du ministère des Affaires étrangères et sont placés sous l'autorité de l'ambassadeur de France du pays d'accueil. La situation juridique, ainsi que le contexte social, économique, mais aussi politique étant différent d'un pays à un autre, le rôle du magistrat de liaison aura une singularité particulière en fonction du pays d'accueil. Le rôle des magistrats de liaison se décline en plusieurs volets.

- *Faciliter la coopération judiciaire*

La principale mission du magistrat de liaison consiste à faciliter la coopération judiciaire, en matière civile comme pénale, en apportant une meilleure connaissance des différents systèmes judiciaires. Il doit favoriser les liens entre juges et procureurs des deux pays, afin de faciliter l'exécution des demandes émanant d'un côté comme de l'autre dans le domaine judiciaire (commissions rogatoires internationales notamment).

- *Réaliser des études de droit comparé*

En France, lorsqu'une grande réforme est envisagée, le magistrat de liaison est sollicité pour faire part des initiatives ou expériences du pays d'accueil dans le même domaine. Ainsi, pour toute réforme ou réflexion, une analyse de droit comparé est produite par le magistrat de liaison, exploitée par les services du ministère de la Justice, principalement celui des Affaires Européennes et Internationales, mais aussi par les parlementaires pour leur travail de réflexion sur la nouvelle législation. Le magistrat de liaison est ainsi chargé de suivre l'actualité législative du pays dans lequel il se trouve, ainsi que de mener des études de droit comparé.

- *Établir des relations institutionnelles*

Le magistrat de liaison a pour mission de développer les canaux de relations institutionnelles avec les acteurs juridiques. Sont concernées les écoles de la magistrature, les professions judiciaires, avocats, huissiers, mais aussi toutes les juridictions qui développent des jumelages entre la France et le pays d'accueil. Il est ainsi chargé de communiquer au pays d'accueil (universités, administrations...) des informations sur le droit, les institutions juridiques et judiciaires françaises.

*Source : ministère de la Justice et des libertés.*

L'installation d'un magistrat de liaison au Maroc, à compter de septembre 2002, a eu des effets manifestes dans la gestion des flux. 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 conforme aux dispositions conventionnelles existantes – qui remontent à 1957 –, 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. Cependant, le retour des pièces par cette voie reste impératif et les autorités locales n’acceptent que très rarement la remise d’une copie aux enquêteurs en déplacement. 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 qui s’est progressivement mis en place depuis 2002 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. Le nombre des commissions rogatoires est ainsi passé d’une vingtaine par an à plus de 60.

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 retour au parquet requérant, ce qui permet de soulager les bureaux compétents du ministère des affaires étrangères et du ministère de la justice. Environ 300 plis de justice transitent chaque année par le service. Pour l’essentiel, il s’agit d’actes civils ou commerciaux.

En effet, et avant de détailler le contenu des deux conventions dont l’autorisation de ratification et d’approbation est sollicitée du Parlement, votre Rapporteur veut rappeler que la coopération judiciaire civile occupe une part prépondérante dans les liens entre nos deux systèmes judiciaires. Sont concernés les notifications d’actes judiciaires, l’obtention de preuves, l’accès à la justice, les pensions alimentaires, ou encore la coopération en matière de droit de la famille. L’entraide en ces matières continuera à être réglée par le droit communautaire applicable et par la convention bilatérale de 1957, que les deux projets de loi objets du présent rapport modifient pour les matières pénales.



## **II – L’OBSOLESCENCE DE LA CONVENTION D’ENTRAIDE DE 1957 JUSTIFIE UNE MISE À JOUR *VIA* DEUX INSTRUMENTS JURIDIQUES DISTINCTS**

### **A – Une convention d’entraide judiciaire peu modifiée depuis 1957 et devenue obsolète**

#### *1) Un besoin d’améliorer l’entraide pénale et l’extradition*

##### **a) Une convention incomplète, source de lenteurs et d’aléas**

En matière d’entraide pénale, les dispositions de la convention en vigueur de 1957 sont très largement incomplètes. Outre des dispositions prévoyant les modalités de transmission directe des actes judiciaires à leur destinataire et la comparution des témoins en matière pénale, elles se contentent de fixer quelques règles générales : transmission des commissions rogatoires par la voie diplomatique – sauf en cas d’urgence –, possibilité de refuser l’exécution en cas de risque d’atteinte à la souveraineté, à la sécurité ou à l’ordre public de l’État requis, principe de respect du formalisme spécifié par l’État requérant – sauf en cas de contrariété avec la législation de l’État requis –, possibilité pour les autorités de l’État requérant de participer à l’exécution de la commission rogatoire.

Selon les informations communiquées à votre Rapporteur, les principales difficultés rencontrées dans la coopération judiciaire pénale avec le Maroc tiennent à la longueur excessive des délais de transmission, liée à l’emploi de la voie diplomatique, et des délais d’exécution des demandes d’entraide, ainsi qu’au caractère aléatoire de cette exécution.

Si, comme on l’a vu, la mise en place d’un magistrat de liaison français au Maroc a contribué, ces dernières années, à fluidifier et à accélérer les transmissions et le traitement des demandes, la révision du cadre conventionnel apparaissait seule de nature à garantir la pérennité des avancées obtenues.

##### **b) Une modification du cadre conventionnel existant portant sur les seules stipulations pénales**

La convention d’aide mutuelle judiciaire, d’exequatur des jugements et d’extradition du 5 octobre 1957 couvre à la fois la coopération judiciaire en matière civile et la coopération judiciaire en matière pénale – entraide et extradition. Dans un souci de prévisibilité et de lisibilité des dispositions

applicables, la conclusion de nouveaux instruments bilatéraux destinés à régler l'entraide pénale et l'extradition entre les deux pays justifiait l'abrogation des stipulations antérieures couvrant les mêmes domaines.

Votre Rapporteur précise que les seules stipulations de la convention de 1957 abrogées par les conventions faisant l'objet des présents projets de loi sont celles qui ont trait exclusivement :

– à l'entraide pénale (Titre I, articles 8, 14 et 15 de la convention de 1957) ;

– à l'extradition (titre III de la convention, ainsi que l'échange de lettres des 16 novembre 1970 et 4 janvier 1971).

S'agissant de l'extradition, l'abrogation des stipulations correspondantes de la convention de 1957 ne posera aucune difficulté d'articulation avec le reste de la convention demeurant en vigueur, puisque les stipulations subsistantes de cette convention ne sont aucunement applicables à cette forme de coopération.

S'agissant de l'entraide, l'abrogation de toutes les stipulations de la convention de 1957 n'était pas envisageable puisque, comme indiqué précédemment, certaines de ces stipulations couvrent également l'entraide civile. Tel est le cas, par exemple, des stipulations de portée générale (articles 1<sup>er</sup> à 5 et articles 9 à 13). **L'article 29** de la convention soumise à l'approbation (projet de loi n° 1733) se contente donc d'abroger les seules stipulations strictement applicables à l'entraide pénale et, s'agissant des stipulations « mixtes », de prévoir qu'elles sont inapplicables à l'entraide pénale ; elles continueront donc de régir l'entraide judiciaire en matière civile.

## *2) Le choix rigoureux de deux instruments distincts pour l'extradition et l'entraide pénale*

Selon la réponse fournie à votre Rapporteur qui s'interrogeait sur le choix de conclure deux conventions là où il n'en existait qu'une seule jusqu'à présent, la pratique française est traditionnellement de « *privilégier la conclusion d'instruments spécifiques* », comme l'illustrent les plus anciens d'entre eux : les conventions d'extradition franco-colombienne du 9 avril 1850, franco-vénézuélienne du 10 avril 1853 et franco-péruvienne du 30 septembre 1874.

Les instruments multilatéraux en ces matières sont d'ailleurs eux aussi constitués de textes spécifiques. Il en est ainsi des conventions du Conseil de l'Europe (Convention d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959, Convention d'extradition du 13 décembre 1957) et de celles de l'Union européenne (Convention relative à l'entraide judiciaire en matière pénale entre les États membres de l'UE du 29 mai 2000).

Il y a lieu en effet de distinguer clairement l'entraide judiciaire de l'extradition dans la mesure où, pour ce qui concerne cette dernière, il s'agit d'un acte de coopération judiciaire d'État à État, dont l'objet est d'éviter les dénis de justice. Si l'extradition est une procédure dont l'objet est avant tout judiciaire, elle est presque toujours un acte de gouvernement à gouvernement et transite, sauf exception, par voie diplomatique. De ce point de vue, l'extradition est la modalité de l'entraide judiciaire dans laquelle le pouvoir exécutif est incontournable. La Convention d'extradition est donc conclue « *entre la République française et le Royaume du Maroc* », afin de bien manifester que l'ensemble de leurs institutions, et spécialement les autorités judiciaires, sont liées par cet instrument. Elle constitue un accord en forme solennelle, conclu au nom des Chefs d'État, et à ce titre doit faire l'objet d'une ratification.

En revanche, les outils utilisés dans le cadre de l'entraide judiciaire peuvent être, de façon plus marquée, sujets à évolution : il faut pouvoir tenir compte de l'apport de nouvelles techniques, par exemple les enquêtes discrètes et les livraisons surveillées, ou de nouveaux moyens, comme la vidéoconférence et les transmissions numérisées. La Convention d'entraide pénale est ainsi conclue « *entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc* », fait l'objet d'un accord en forme simplifiée et ne doit faire l'objet que d'une approbation.

Ces distinctions sont cependant formelles : l'entrée en vigueur des accords de l'une et l'autre forme est soumise aux mêmes procédures constitutionnelles et leur portée juridique est identique au regard du droit international comme du droit interne.

## **B – La patiente négociation de deux conventions classiques par leur format et assez ambitieuses dans leur contenu**

### *1) Un souhait marocain à l'origine, quelques points d'achoppement*

Les autorités marocaines ont, à plusieurs reprises, manifesté leur souhait de moderniser nos relations bilatérales de coopération judiciaire en matière pénale, actuellement régies par une partie du Titre I et par le Titre III de la Convention précitée du 5 octobre 1957.

Le ministère français des Affaires étrangères était, en ce qui le concerne, tout à fait convaincu de la nécessaire modernisation du dispositif conventionnel bilatéral dans le domaine pénal et a sollicité l'avis de la Chancellerie, qui était également favorable, avant d'engager les premières négociations.

Une première réunion de négociation d'une convention bilatérale d'entraide judiciaire en matière pénale et d'une convention d'extradition s'est tenue du 22 au 25 novembre 2005, une deuxième s'est tenue à Rabat du 8 au 10 octobre 2007.

Concernant la convention d'entraide pénale, des difficultés parfois substantielles ont pu apparaître. Les principales, signalées à votre Rapporteur, ont été les suivantes :

– l'extension de l'entraide aux procédures d'indemnisation, de grâce, et à celles pouvant engager la responsabilité d'une personne morale ;

– le choix de la langue dans laquelle doivent être présentés les demandes d'entraide et les documents qui les accompagnent ;

– le mode de transmission directe entre autorités compétentes. On peut ainsi lire dans l'étude d'impact accompagnant le projet de loi n° 1732 : « *Seul élément en retrait par rapport aux souhaits de la Partie française, il n'a pas été possible de faire accepter la transmission directe par voie postale des actes judiciaires aux personnes concernées. L'explication ne résiderait pas tant dans les insuffisances, alléguées par la Partie marocaine, des services de la poste locale que dans la volonté du ministère de la Justice, via les Parquets, de demeurer informé des demandes de transmissions d'actes judiciaires, et donc, le cas échéant, de la sensibilité de leur contenu ou de leurs destinataires* » ;

– la possibilité pour l'autorité compétente de la Partie requérante d'assister à l'exécution de la demande d'entraide et d'interroger directement les personnes mentionnées dans la demande y compris lors des auditions par vidéoconférence ;

– la possibilité d'informer directement la partie requérante de la nécessité d'établir une demande complémentaire.

Concernant la convention d'extradition, les difficultés essentielles ont porté sur la question de la peine de mort, d'autant plus que les autorités marocaines n'ont pas agréé la stipulation permettant de refuser l'extradition lorsque la peine capitale est encourue, à moins que des garanties jugées suffisantes ne soient apportées qu'elle ne sera pas prononcée et, si elle l'est, qu'elle ne sera pas appliquée. L'introduction d'une disposition novatrice (*cf. infra*) a permis de résoudre cette difficulté. Par ailleurs, les questions relatives au choix de langues et à la dispense de légalisation ont posé problème. La Partie marocaine a soumis à une réserve d'examen la proposition française de laisser le choix de la langue à employer dans les demandes d'extradition ainsi que de dispenser de légalisation les pièces et documents relatifs à une demande d'extradition.

Les conventions d'entraide pénale et d'extradition conclues avec le Maroc ne comportent pas de dérogations significatives avec les conventions bilatérales habituellement conclues par la France, sous réserve des précisions que votre Rapporteur souhaite apporter dans les développements qui suivent.

2) *La convention d'extradition : un texte classique, à l'exception d'une stipulation novatrice concernant la peine de mort*

**a) L'heureux contournement de l'application de la peine de mort**

La convention d'extradition faisant l'objet du projet de loi n° 1732 reprend pour l'essentiel les stipulations des autres conventions bilatérales et n'apporte pas de dérogation significative aux principes sur lesquels elles reposent. Toutefois, s'agissant de l'existence de la peine de mort dans le droit de la partie requérante, la convention comporte une stipulation particulièrement novatrice, inspirée de la convention bilatérale d'extradition conclue entre le Maroc et la Belgique.

En effet, les conventions habituellement conclues par la France subordonnent l'octroi de l'extradition à la condition que la peine de mort, lorsqu'elle est encourue, ne sera pas prononcée ou, si elle l'est, qu'elle ne sera pas mise à exécution (système dit « des garanties »). La convention franco-marocaine offre plus de garantie encore pour notre ordre public en ce qu'elle prévoit explicitement, dans **l'article 5 ad hoc**, qu'en une telle hypothèse, il est substitué « de plein droit » à la peine de mort encourue, la peine prévue dans la législation de la partie requise pour les mêmes faits. Ainsi, si l'extradition est demandée à la France par le Maroc pour des faits punis par la peine de mort en droit marocain, les autorités judiciaires marocaines devront appliquer la peine encourue pour les mêmes faits en droit français.

Pareillement, la convention comporte une stipulation limitant les possibilités de « requalification » de l'infraction par la partie requérante (**article 8, § 3**). Il n'est pas rare en effet que la poursuite des investigations amène à « requalifier » l'infraction initialement poursuivie, en une infraction, soit de moindre gravité, soit au contraire plus sévèrement sanctionnée : par exemple, un homicide volontaire en assassinat, lorsque la poursuite de l'enquête établit l'existence d'une circonstance aggravante telle que la préméditation. L'objectif de cette stipulation est de faire en sorte qu'une personne extradée pour une infraction déterminée ne puisse, à la faveur d'une requalification, encourir une peine supérieure à celle attachée à l'infraction pour laquelle l'extradition a été accordée (notamment s'il s'agit de la peine capitale), sauf accord de la partie requise.

Enfin, contrairement aux autres conventions bilatérales, la convention permet que les demandes puissent être indifféremment présentées dans la langue de la partie requérante ou dans celle de la partie requise, sans traduction. Cette

stipulation atypique s'explique par le fait que la convention bilatérale de 1957 prévoyait la possibilité d'établir les demandes en langue française. Cela apparaissant aujourd'hui difficile à accepter pour la partie marocaine sans réciprocité, la partie française a accepté que les demandes puissent également lui être transmises dans la langue officielle de la partie requérante, en l'espèce l'arabe. Les flux de coopération entre les deux pays, dans lesquels la France est le plus souvent l'État requérant, comme le montrent les chiffres cités plus haut, militaient en faveur de cette concession.

#### **b) Pour le reste, un texte classique**

Au fil d'un texte de facture tout à fait courante, votre Rapporteur relève quelques points méritant un commentaire.

Le **préambule** de la Convention d'extradition est très succinct ; il est cependant comparable au libellé habituel conventions bilatérales du même type conclues par la France. Il n'est pas d'usage, dans les traditions françaises en la matière, d'établir de longs préambules, comme le montre celui de la convention d'extradition conclue avec l'Inde (2003). La convention européenne d'extradition de 1957 elle-même ne comporte qu'un court préambule.

À l'**article 1<sup>er</sup>**, à défaut de stipulation contraire de la convention, la notion de « *territoire* » s'entend de l'ensemble du territoire de la République, y compris l'outre-mer, ce qui n'est jamais anodin s'agissant de l'organisation territoriale française.

La mention des « *infractions en matière de taxes, d'impôts, de douane et de change* » à l'**article 2, § 3** n'a pas pour objet de soumettre ces infractions à un traitement ou un cadre juridique distinct mais, au contraire, à garantir que ces infractions seront, pour l'extradition, soumises au régime de la convention. Cette disposition a pour but d'éviter que les infractions en question ne soient, du seul fait de leur caractère fiscal, exclues du bénéfice de la convention ; la convention européenne d'extradition de 1957, par exemple, prévoit qu'en ces matières, l'extradition est accordée « *seulement s'il en est ainsi décidé entre Parties contractantes pour chaque infraction ou catégorie d'infractions* ». Des dispositions comparables figurent dans d'autres conventions bilatérales conclues par la France : avec l'Inde (2003), le Mexique (1994), les États-Unis (1996), ou le Paraguay (1997).

La convention ne définit pas la notion de « *tribunaux d'exception* » employée à l'**article 3, § 1** et qui motiverait un refus d'extradition. Il appartient donc à la partie requise d'apprécier les caractères distinctifs des juridictions susceptibles de relever de cette notion. Il pourra s'agir, par exemple, de juridictions *ad hoc* constituées pour juger d'une affaire précise, ou dont la composition et les règles de procédure sont dérogoires aux dispositions du droit commun de la partie requérante. D'autres conventions bilatérales conclues par la France comportent des dispositions identiques : les conventions conclues avec le

Mexique (1994), le Paraguay (1997) ou la République dominicaine (2000). Certaines conventions bilatérales conclues par notre pays comportent à cet égard des dispositions plus précises, répondant notamment aux exemples cités ; par exemple la convention conclue avec le Brésil (1996), en son article 4, c).

L'**article 8** pose le principe, fondamental en matière d'extradition, de la spécialité : l'État requérant ne peut tirer profit de la présence de l'extradé sur son territoire pour le poursuivre, le juger ou le détenir pour des faits antérieurs et différents de ceux pour lesquels l'extradition a été accordée, sauf exceptions limitativement énumérées : consentement de l'État requis, maintien de la personne sur le territoire de l'État requérant après son élargissement. Sur ce dernier point, visé au **b du 1**, un délai de 45 jours est laissé à la personne pour quitter le territoire. Or le texte n'exige pas expressément que la personne ait été informée de ce que sa présence n'était plus requise. Il s'agit de l'exacte reprise des stipulations de l'article 14, § 1, b) de la Convention européenne d'extradition de 1957. Au-delà, la question des modalités d'information de la personne extradée quant au fait que sa présence n'est plus requise sur le territoire de la Partie requérante relève de la législation de cette dernière. Cependant, c'est aussi à cette dernière qu'il incombera d'établir que la personne en question était libre de quitter son territoire et consciente de n'y être aucunement retenue.

À l'**article 13**, qui détermine les cas dans lesquels une extradition peut être différée ou ajournée, figure le critère de l'état de santé de la personne réclamée. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur, l'appréciation de cet état relève de la compétence de la partie requise, la mieux à même d'en juger. Rien n'interdit cependant qu'un dialogue s'établisse entre les parties dans la mise en œuvre de cette stipulation, permettant à la partie requérante de faire connaître son point de vue sur la question.

Enfin, s'agissant des classiques stipulations relatives au remboursement de certains des frais éventuellement exposés par la Partie requise (au **5 de l'article 15** et à l'**article 17**) la Chancellerie précise qu'à sa connaissance, elles ne donnent guère lieu à exécution.

### *3) La convention d'entraide judiciaire pénale : un texte plus atypique*

#### **a) Des stipulations plus détaillées que dans la convention-type**

La convention d'entraide pénale (projet de loi n° 1733) est plus atypique que la convention d'extradition, en ce que les conventions bilatérales habituellement conclues par notre pays ne comportent guère de stipulations aussi détaillées. En effet, outre les stipulations 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 comporte des stipulations plus ambitieuses. Il s'agit de celles visant à :

– 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 (**article 1<sup>er</sup>, § 2**) ;

– écarter l’opposabilité de certains motifs de refus (infractions fiscales, secret bancaire) et à introduire une obligation de motivation des refus d’entraide (**article 3**). 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 à établir un dialogue entre la partie requérante et la partie requise, pour la bonne exécution des demandes (*cf.* en particulier l’**article 3, § 5**, l’**article 7**, l’**article 9**) ;

– 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, à l’instar de la convention d’extradition, la convention d’entraide judiciaire en matière pénale permet également que les demandes soient indifféremment présentées dans la langue de la partie requérante ou dans celle de la partie requise, sans traduction.

#### **b) Une série d’éléments plus habituels**

Bien que plus classiques, certaines stipulations du projet de loi n° 1733 n’en méritent pas moins d’être explicitées.

Plus encore que pour la convention d’extradition, le **Préambule** est d’une particulière brièveté. Là encore, il n’est en effet pas d’usage, dans les traditions françaises, d’établir de longs préambules aux conventions bilatérales d’entraide judiciaire en matière pénale (*cf.* conventions conclues avec l’Inde

(1998), la Chine (2005), Monaco (2005), l’Australie (1993), l’Afrique du sud (2001), Cuba (1998), l’Argentine (1998), la Corée (1995)...). La Convention européenne d’entraide judiciaire en matière pénale de 1959 ne comporte elle-même qu’un court préambule.

L’**article 10** précise que la Partie requérante a la faculté de demander la comparution personnelle d’un témoin ou d’un expert. La Partie requise invite ce témoin ou cet expert à comparaître, mais le **§ 4** pose le principe selon lequel le témoin ou l’expert qui n’aura pas déféré à une citation à comparaître n’encourt, conformément à l’usage international, aucune sanction, alors même que la citation à comparaître contiendrait des injonctions, à moins qu’il ne se rende par la suite de son plein gré sur le territoire de la Partie requérante et qu’il y soit régulièrement cité à nouveau. Le principe est celui de la liberté de comparution des témoins ou experts ; des dispositions identiques se retrouvent non seulement dans la Convention européenne d’entraide judiciaire de 1959 (article 8), mais également dans la plupart des conventions bilatérales conclues par la France : avec la Chine (2005), Monaco (2005), l’Australie (1993), l’Afrique du sud (2001), Cuba (1998), le Brésil (1996), l’Argentine (1998), la Corée (1995), la Colombie (1997), *etc.*

En elles-mêmes, ces dispositions ne sont pas de nature à restreindre de manière significative les possibilités d’octroi de l’entraide pénale. En effet, si la convention n’autorise pas que le témoin ou l’expert défaillant puisse être sanctionné dans la partie requérante, elle n’interdit pas non plus que les autorités de cette dernière n’adressent à la partie requise une demande tendant à l’audition de cette personne, laquelle pourra alors, le cas échéant, être contrainte de comparaître devant les autorités judiciaires de la partie requise, conformément au droit de cette dernière.

Toujours aussi classiquement, l’**article 15** de la convention permet de doter d’un cadre juridique la coopération bilatérale pour le recours aux « livraisons surveillées » effectuées dans le cadre d’une enquête pénale relative à une infraction susceptible de donner lieu à extradition. Concrètement, il ne limite pas la coopération en cette matière aux seuls produits stupéfiants, même si c’est le cas le plus fréquent. La décision de recourir à cette technique étant prise par les autorités de la partie requise, « *dans le respect du droit national de cette partie* » (**§ 2**), c’est en l’occurrence l’article 706-80 du code de procédure pénale, non limitatif, qui s’applique.

Enfin, votre Rapporteur souhaite préciser la nuance à établir entre les articles 20 et 21 de la convention d’entraide. L’**article 20** porte sur la coopération en matière d’identification, de saisie et de confiscation des « *produits* » et des « *instruments* » d’une infraction pénale. Il établit les modalités d’une coopération entre les parties en vue d’en établir l’existence, de prendre des mesures conservatoires de nature à interdire leur dissipation et d’en faciliter la confiscation définitive. Le **§ 4** prévoit une possibilité de restitution ou de partage des avoirs confisqués entre les parties. En effet, dans ce domaine, les conventions

internationales reposent habituellement sur le principe selon lequel la partie qui exécute la mesure de confiscation (partie requise), conserve la propriété des avoirs confisqués, alors même que la décision de confiscation a été prise dans la partie requérante (qui est, par hypothèse, la « partie de condamnation », autrement dit, celle dans laquelle la décision judiciaire de confiscation est intervenue). Le § 4 permet d'apporter des tempéraments à cette règle en encourageant un transfert de la propriété des avoirs confisqués, en tout ou partie, de la partie requise vers la partie requérante. Un tel transfert peut notamment intervenir lorsque l'action conjuguée des deux États, dans le cadre de l'exécution d'une demande d'entraide, aura permis de mener à bien l'exécution de la décision de confiscation (« partage des avoirs confisqués »). Il convient de souligner qu'une telle restitution (ou partage) n'est pas explicitement conditionnée par un objectif de restitution au propriétaire légitime (*cf.* l'emploi de l'adverbe « *notamment* »), contrairement aux §§ 1 et 2 de l'article 21.

L'**article 21**, quant à lui, s'applique potentiellement à d'autres types de biens transmis par la partie requise à la partie requérante que les « produits » et « instruments » d'une infraction (notamment en ce qui concerne les § 2 à 4). Il peut s'agir, par exemple, de biens qui constituent des éléments de preuve sans pour autant correspondre aux produits ou aux instruments de l'infraction (dossiers, pièces diverses, *etc.*). Ses stipulations ont essentiellement pour objet d'éviter un retour systématique de ces biens à la partie requise lorsque celle-ci ne le souhaite pas expressément, ce qui constitue une source de complication et génère des coûts. Ainsi, dès lors que ces biens ne présentent pour elle aucun intérêt, la partie requise pourra renoncer à leur restitution.

Selon les renseignements obtenus par votre Rapporteur sur l'état d'avancement, au Maroc, des « *procédures constitutionnelles requises* » pour l'entrée en vigueur de chacune des deux conventions, les textes ont été soumis au Conseil de gouvernement le 6 juin 2009 et leur examen en vue de la ratification se fera lors de la session d'automne.

Compte tenu des développements qui précèdent, votre Rapporteur ne peut que proposer l'accomplissement rapide des formalités d'approbation et de ratification pour la Partie française, près de 15 mois après la signature intervenue à Rabat et plus de trois ans et demi après les toutes premières sessions de négociation de ces deux textes.

## CONCLUSION

C'est avec conviction que votre Rapporteur propose l'adoption des deux projets de loi autorisant respectivement la ratification de la convention d'extradition, et l'approbation de la convention d'entraide judiciaire pénale : la coopération franco-marocaine en ces matières, déjà importante, gagnera en efficacité, notamment au bénéfice des importantes communautés de chacun de nos deux pays vivant sur le territoire de l'autre.

Mais bien sûr, ces communautés retireraient un plus grand profit encore de la mise à jour du volet civil de notre coopération judiciaire bilatérale. C'est ainsi que la Partie marocaine souhaite vivement modifier la convention du 10 août 1981 relative au statut des personnes et de la famille et à la coopération judiciaire, pour qu'elle s'harmonise avec les dispositions du nouveau code de la famille marocain. Le Maroc souhaiterait en outre élaborer une nouvelle convention générale en matière civile.

En apparence, aucune suite ne peut être réservée à cette demande. En effet, les États membres de l'Union européenne ont transféré à l'Union leur compétence externe pour négocier avec des États tiers sur ces questions qui relèvent désormais du domaine communautaire. La partie marocaine est parfaitement consciente de cette situation. C'est pourquoi elle suggère une démarche conjointe de la France et du Maroc auprès de la Commission européenne, à l'image de celle qui vient d'être entamée à ce propos par la Belgique et le Maroc, afin d'obtenir l'autorisation de réviser nos instruments bilatéraux. Votre Rapporteur ne peut qu'y souscrire.

Dans l'immédiat, l'aboutissement des procédures permettant la prise d'effet des deux présentes conventions, intervenant dans le champ de la coopération judiciaire pénale, se justifie d'autant plus que l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne donnerait en ces matières compétence au Conseil de l'Union européenne et au Parlement européen et que la conclusion de telles conventions ne pourrait plus s'accomplir dans les mêmes formes qu'aujourd'hui.



## EXAMEN EN COMMISSION

La Commission examine les deux présents projets de loi au cours de sa réunion du mercredi 15 juillet 2009.

Après l'exposé de votre Rapporteur, un débat a lieu.

**M. Michel Terrot.** Ces deux conventions permettront-elles de faire des progrès dans le règlement des conflits en matière de garde d'enfants de couples franco-marocains divorcés ? Bien souvent chaque justice prend une décision et s'efforce d'obtenir sa mise en œuvre, alors que les décisions sont incompatibles entre elles.

**M. Jean Roatta, rapporteur.** Ces questions relèvent du droit civil, quand ces conventions traitent exclusivement du droit pénal. C'est d'ores et déjà l'Union européenne qui est compétente, et non les seuls États, pour signer des accords internationaux dans ce domaine.

**M. Jacques Myard.** Nous sommes là au cœur de la souveraineté des États. Il est inacceptable que l'Union européenne soit seule compétente en cette matière car, si dans la quasi-totalité des cas, les relations directes entre autorités judiciaires ne posent pas de problème, il y a quelques cas susceptibles de conduire à de véritables difficultés diplomatiques, qui justifient l'intervention du ministère en charge des affaires étrangères. Il serait judicieux que la commission des Affaires étrangères exprime des réserves sur ce projet de loi afin que la souveraineté nationale soit préservée.

**M. Pascal Clément.** Les efforts d'harmonisation du droit pénal au sein de l'Union européenne sont essentiels. Il faut en effet mettre un terme aux situations du type de celle que l'on connaît entre la France et les Pays-Bas en matière de trafic de stupéfiants, la première essayant vainement de combattre un trafic qui est autorisé aux Pays-Bas.

**Mme Nicole Ameline.** Alors que les autorités marocaines ont accompli des progrès remarquables de modernisation du droit civil, et en particulier du droit de la famille, qu'en est-il de leur position sur la peine de mort ? Observe-t-on une évolution en faveur de son abolition ?

**M. Jean Roatta, rapporteur.** J'ai été fort étonné que le Maroc n'ait pas voté en faveur du moratoire sur la peine de mort aux Nations unies en novembre 2008. Il faut néanmoins reconnaître qu'il n'a pas non plus voté contre,

préférant s'abstenir. Il ressort de mon très récent déplacement au Maroc que les maires nouvellement élus tout comme le nouveau gouvernement semblent ouverts à une évolution vers un moratoire. Des progrès doivent encore être obtenus dans ce domaine.

Suivant les conclusions de votre Rapporteur, la Commission *adopte* sans modification les projets de loi (n° 1732 et n° 1733).

\*

\* \*

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

**ANNEXE**

**TEXTES DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES <sup>(1)</sup>**

**Article unique**

*(Non modifié)*

Est autorisée la ratification de la convention d'extradition entre la République française et le Royaume du Maroc, signée à Rabat le 18 avril 2008, et dont le texte est annexé à la présente loi.

\*

\* \*

**Article unique**

*(Non modifié)*

Est autorisée l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc signée à Rabat le 18 avril 2008, et dont le texte est annexé à la présente loi.

---

NB : Le texte des conventions figure respectivement en annexe aux projets de loi (n° 1732 et 1733).

---

(1) pour les projets de loi n° 1732 et n° 1733.