

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères
et européennes

NOR : MAEJ0931819L

PROJET DE LOI

autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc sur l'assistance aux personnes détenues et sur le transfèrement des condamnés

ETUDE D'IMPACT

I. - Problématique et objectifs de la convention

La convention franco-marocaine du 10 août 1981 sur l'assistance aux personnes détenues et sur le transfèrement des personnes condamnées constitue le cadre juridique des relations bilatérales en matière de transfèrement des personnes condamnées.

Dans le cadre des négociations visant à moderniser les instruments régissant nos relations bilatérales en matière d'entraide judiciaire pénale et d'extradition, la Partie marocaine a fait part de son souhait d'apporter des modifications à la convention de 1981 tendant à :

- rendre facultatif le motif de refus fondé sur le fait que l'intéressé a la nationalité de l'Etat de condamnation, afin de permettre l'application de la convention aux personnes possédant la double nationalité française et marocaine ;

- permettre, dans des cas exceptionnels, le transfèrement, lorsque la durée de la peine restant à subir est inférieure au seuil défini dans la convention (douze mois).

Ces modifications, qui permettent d'assouplir les conditions du transfèrement sans remettre en cause fondamentalement le cadre juridique actuel, ont été acceptées par la Partie française.

Cet instrument est de nature à resserrer les liens avec un de nos principaux partenaires.

S'agissant de ses relations avec l'Union Européenne, le Maroc, premier bénéficiaire de l'aide financière européenne, a obtenu un « statut avancé » dans ses relations avec l'UE lors du septième Conseil d'association UE-Maroc, le 13 octobre dernier. Demande marocaine portée par la France depuis 2005, ce projet figurait parmi les priorités de la Présidence française de l'Union.

Le Maroc est le premier pays aidé par la France dans le monde avec une moyenne de 188 M€ par an depuis 1999 (plus de 30 % de l'aide totale reçue par le pays). En y incluant les financements qui transitent par les organisations internationales, notre aide globale avoisine 215 M€. Premier bailleur de fonds bilatéral, la France est aussi le premier partenaire commercial, le premier investisseur étranger et premier créancier public du Maroc. Les entreprises françaises (plus de 500 filiales de sociétés françaises employant plus de 114.000 personnes), connaissent un fort développement au Maroc, tous secteurs d'activité confondus.

Dans le domaine de l'éducation, les vingt-huit établissements français au Maroc (dont 23 établissements de l'Agence pour l'Enseignement Français à l'Etranger) accueillent près de 22.000 élèves, en majorité marocains. Le réseau culturel français, composé de 9 Instituts (Agadir, Casablanca, Fès, Marrakech, Meknès, Oujda, Rabat, Tanger et Tétouan), 5 annexes et 3 Alliances françaises (El Jadida, Essaouira et Safi), assure une présence active et notable dans le pays. Les 30.000 étudiants marocains constituent le premier contingent d'étudiants étrangers en France.

La langue française jouit du statut d'une véritable langue seconde au Maroc (on estime que 40 % de la population peut s'exprimer en français). Elle est un outil de promotion sociale et d'ouverture sur la modernité et imprègne l'environnement culturel (presse, radio et télévision, livre). Notre appui au français qui privilégie la formation des maîtres vise à consolider cette position.

La Communauté française au Maroc compte plus de 32.000 personnes inscrites, dont 45 % de double nationaux. A cette communauté, il faudrait ajouter 25.000 à 35.000 personnes non-inscrites dans nos registres consulaires qui résident de façon permanente (cas unique au Maghreb), tandis que la communauté marocaine en France 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 et des condamnations qui peuvent en résulter.

Avec le Maroc, l'entraide judiciaire est très active et devrait s'intensifier avec l'entrée en vigueur des conventions d'extradition et d'entraide judiciaire du 18 avril 2008. La présence de magistrats de liaison dans les deux capitales contribue à la qualité de la coopération, notamment en ce qui concerne les transfèrements.

II. - Conséquences estimées de la mise en œuvre de la convention

Conséquences sociales

Le transfèrement des personnes condamnées vise à rapprocher les personnes détenues de leur environnement familial, professionnel et social et de mieux préparer leur réinsertion à l'issue de leur peine. En particulier pour les condamnées français, il permet de leur faire bénéficier de l'ensemble des dispositifs d'accompagnement et d'individualisation prévus par le droit français.

Cet avenant, en assouplissant les conditions du transfèrement, permettra d'en faire bénéficier un nombre plus élevé de personnes. Il contribuera également à assurer une meilleure égalité de traitement de tous nos ressortissants détenus au Maroc même si le refus reste facultatif en cas de double nationalité.

Conséquences financières

Point de situation :

1° Nombre de détenus français au Maroc :

MAROC					
Postes	Délit sexuel	Drogue	Droit commun	Inconnu	Nbre détenus
AGADIR	1				1
CASABLANCA	1	38	14		53
FES		36	11		47
MARRAKECH	2	4	8		14
RABAT		44	19		63
TANGER		132	13		145
Total du pays	4	254	65	0	323

2° Transfèrements de condamnés entre la France et le Maroc (convention bilatérale du 10 août 1981) sur dix ans (1999-2008) :

127 dossiers instruits : 13 passifs, 114 actifs.

90 % des demandes émanent donc de détenus français.

41 transfèrements effectués: 2 Marocains et 39 Français.

Soit 32% de succès (14 % en passif, 34 % en actif).

FRANCE-MAROC	Demandes passives	Transfèrements réalisés *	Demandes actives	Transfèrements réalisés* **
1999	0	0	5	2
2000	1	0	6	1
2001	1	0	12	9
2002	1	0	11	2
2003	1	0	20	4
2004	1	1	11	7
2005	2	0	21	7
2006	0	0	7	2
2007	1	1	14	5
2008	5	0	7	2
Total	13	2	114	39

*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

Cet instrument est de nature à augmenter le nombre de détenus transférés annuellement

Le nombre des détenus transférés pourrait augmenter :

- dans la mesure où sur une population de 323 détenus de nationalité française, 118 possèdent la double nationalité. Or, cet avenant supprime l'automatisme du refus au cas où le condamné a la nationalité de l'Etat de condamnation et transforme ce caractère automatique en caractère facultatif. L'entrée en vigueur de cet avenant aura donc pour conséquence d'élargir potentiellement le champ de la Convention bilatérale de transfèrement. Toutefois, l'impact effectif ne peut être mesuré à ce stade car il dépendra de la façon dont les Parties useront ou non de la faculté qui leur sera offerte de refuser le transfèrement si le condamné a la nationalité de l'Etat de condamnation.

- dès lors que l'article 3 prévoit un complément à l'article 12 de la Convention dans le cas où le reliquat de peine à exécuter est inférieur à un an, ce qui a mécaniquement pour effet d'élargir le champ d'application de la Convention même si ce même article limite sa mise en œuvre à des cas exceptionnels. A l'instar des développements précédents, l'impact effectif dépendra de la façon dont les Parties useront ou non de cette possibilité qui devrait, toutefois, si l'on s'en tient à la lettre de l'avenant rester limitée à certains cas.

Les coûts liés au transfèrement et à la garde des détenus en France sont pris en charge par le budget ordinaire de l'administration pénitentiaire du ministère de la Justice (ce qui représente environ 70 € par jour et par détenu). Par ailleurs, le transfert de l'exécution des peines prononcées à l'encontre de ressortissants marocains en France allègera d'autant les coûts liés à leur détention en France.

Conséquences juridiques

Les amendements apportés à la convention de 1981 peuvent être considérés comme mineurs et correspondent dans une très large mesure à la pratique habituelle. S'agissant de l'assouplissement de la condition tenant au reliquat de peine restant à subir, la solution retenue est conforme à la solution retenue par la convention du Conseil de l'Europe sur le transfèrement des personnes condamnées.

Conséquences administratives

La transmission des demandes de transfèrement se fait entre ministères de la justice.

Dans la pratique actuelle, le bureau de l'entraide pénale de la Direction des affaires criminelles et des grâces (Ministère de la Justice et des Libertés) instruit la demande et vérifie que les conditions prévues par la convention applicable sont remplies. Il consulte la Direction de l'administration pénitentiaire (Ministère de la Justice et des Libertés). Le plus souvent, dès lors que les conditions juridiques du transfèrement sont remplies, l'accord est donné.

Sur le plan matériel, les transfèvements sont assurés par le service national des transfèvements, qui dépend de la Direction de l'administration pénitentiaire. Cette procédure n'est pas modifiée par l'avenant.

III. - Historique des négociations

C'est la Partie marocaine qui a pris l'initiative de cette négociation, en marge des discussions visant à moderniser les instruments applicables en matière d'entraide pénale et d'extradition. Ces modifications ont été acceptées par la Partie française.

IV. - Etat des signatures et des ratifications

L'avenant a été signé le 22 octobre 2007. Il est prévu, classiquement, que chaque Etat notifiera à l'autre, l'accomplissement des procédures constitutionnelles requises en ce qui le concerne pour l'entrée en vigueur de l'instrument. Celle-ci interviendra le premier jour du second mois suivant la réception de la dernière des notifications.