

N° 526

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 mai 2011

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)
sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'avenant à la convention entre le
*Gouvernement de la République française et le **Gouvernement du Royaume du Maroc***
*sur l'**assistance aux personnes détenues et sur le transfèrement des condamnés,***

Par M. Christian CAMBON,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, *président* ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergeris, *vice-présidents* ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, *secrétaires* ; MM. Jean-Étienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Jean-Pierre Bel, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Boroira, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mmes Bernadette Dupont, Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fourmier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Laufoaulu, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Philippe Paul, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 445 (2009-2010) et 527 (2010-2011)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. REFONTE NÉCESSAIRE D'UN DISPOSITIF EXISTANT, CET AVENANT VA PERMETTRE DE RESSERRER LES LIENS AVEC UN DES PRINCIPAUX PARTENAIRES DE LA FRANCE	7
A. LE MAROC, PARTENAIRE PRIVILÉGIÉ DE LA FRANCE ET DE L'UNION EUROPÉENNE	7
B. UNE COOPÉRATION JUDICIAIRE QU'IL ÉTAIT NÉCESSAIRE DE MODERNISER.....	8
II. LA MISE EN ŒUVRE DE CET INSTRUMENT PERMETTRA D'ACCROÎTRE LE NOMBRE DE TRANSFÈREMENTS ENTRE LA FRANCE ET LE MAROC	9
A. ÉTAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES.....	9
B. LES CONSÉQUENCES DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD.....	10
CONCLUSION	13
EXAMEN EN COMMISSION	14

Mesdames, Messieurs,

Depuis novembre 2005, la France et le Maroc modernisent leurs relations en matière judiciaire, comme le montrent les deux conventions sur la refonte des dispositifs en matière d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale¹ soumises à la ratification parlementaire en 2010.

Aujourd'hui, le Sénat est saisi d'un projet de loi autorisant l'approbation de l'avenant 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, signée à Marrakech le 22 octobre 2007.

Il s'agit d'un avenant à la convention bilatérale du 10 août 1981 sur l'assistance aux personnes détenues et sur le transfèrement des condamnés, qui vise à élargir le champ des personnes concernées et à introduire plus de souplesse dans sa mise en œuvre.

Refonte nécessaire d'un dispositif existant, cet avenant va permettre de resserrer les liens avec un des principaux partenaires de la France, tout en permettant de répondre de façon plus adéquate aux situations individuelles.

¹ Loi n° 2010-609 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 et n° 2010-610 autorisant la ratification de la convention d'extradition entre la République française et le Royaume du Maroc

I. REFONTE NÉCESSAIRE D'UN DISPOSITIF EXISTANT, CET AVENANT VA PERMETTRE DE RESSERRER LES LIENS AVEC UN DES PRINCIPAUX PARTENAIRES DE LA FRANCE

A. LE MAROC, PARTENAIRE PRIVILÉGIÉ DE LA FRANCE ET DE L'UNION EUROPÉENNE

Les relations bilatérales entre les deux pays, excellentes et particulièrement étroites, sont marquées par une confiance exceptionnelle et un dialogue dense et régulier depuis le début des années 1990. Mohammed VI a choisi la France pour effectuer sa première visite d'État à l'étranger en mars 2000, et réciproquement, la visite d'État du Président de la République les 22, 23 et 24 octobre 2007 a été l'occasion de réaffirmer l'importance accordée aux relations bilatérales avec le Maroc. Les rencontres annuelles au niveau des chefs de gouvernement, mises en place depuis 1997, ont permis de rapprocher le dialogue politique du niveau de celui entretenu avec les partenaires européens les plus proches.

La France est le 1^{er} partenaire commercial du Maroc en 2009, avec 18,3 % des échanges extérieurs marocains. En 2008, le total des échanges commerciaux entre la France et le Maroc s'est élevé à 7,1 milliards d'euros (+14 % par rapport à 2007) et le solde de la balance commerciale franco-marocaine, favorable à la France depuis 10 ans, a marqué un record en s'élevant à 1,4 milliard d'euros (en hausse de 67 %). Cette forte progression s'explique par la hausse des cours mondiaux des céréales et du pétrole (deux postes importants de nos exportations vers le Maroc), et dans une moindre mesure, par le renforcement de nos exportations de biens d'équipement.

La France reste de loin le premier fournisseur du Maroc, avec 15 % de part de marché. Toutefois, en dépit de la progression régulière de nos exportations (+5,8 % en moyenne annuelle au cours des cinq dernières années et +20,2 % en 2008), notre part de marché est en régression depuis 2000, au profit des pays émergents (la Chine devenant le 5^{ème} fournisseur du Maroc en 2007), des pays producteurs de pétrole (Arabie saoudite, Russie, Iran) et de concurrents européens (Espagne).

La France est également le premier client du Maroc dont elle a absorbé 22 % des exportations en 2008 et 25 % en 2009, après un déclin régulier depuis plusieurs années. Les exportations marocaines à destination de la France sont concentrées sur les produits textiles, les composants électriques et électroniques et les produits agroalimentaires, qui représentent environ 80 % de nos achats.

La France est le premier pays d'origine des transferts de capitaux des Marocains Résidents à l'Étranger (MRE), avec 1,8 milliard d'euros rapatriés au Maroc en 2008, représentant 36,7 % du total des transferts des MRE. Les transferts de capitaux en provenance de France ont eu un rôle déterminant dans l'équilibre de la balance des paiements marocaine jusqu'en 2007. Leur

stagnation en 2008 est en partie responsable du déficit de la balance courante marocaine. Le tourisme, dont les recettes se sont élevées à 5,1 milliards d'euros en 2008, est avec les transferts des MRE, l'une des sources de revenus qui permettent traditionnellement de compenser le déficit commercial croissant. Les Français constituent le premier contingent de touristes au Maroc (36 % des nuitées, en légère baisse par rapport à 2007).

Enfin, la France maintient son rang de 1^{er} investisseur étranger au Maroc. Sur la période 2001-2009, les flux d'IDE d'origine française représentent 51 % du stock total des IDE reçus par le Maroc. En 2009, le flux d'IDE s'est situé à 700 millions d'euros. Enfin, l'implantation de Renault-Nissan à Tanger devrait, compte tenu des investissements directs prévus par l'entreprise (de 600 millions d'euros à 1 milliard d'euros) et de ceux probables de ses sous-traitants, générer un flux d'IDE français important au cours des prochaines années.

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 2008. Ce projet, qui était une demande marocaine portée par la France, figurait parmi les priorités de la Présidence française de l'Union européenne.

B. UNE COOPÉRATION JUDICIAIRE QU'IL ÉTAIT NÉCESSAIRE DE MODERNISER

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.

Lors des discussions sur la refonte des dispositifs en matière d'extradition et d'entraide judiciaire en matière pénale entre la France et le Maroc, la partie marocaine a fait part de son souhait d'apporter des modifications également à la convention de 1981. Au final, à l'issue des négociations, c'est un avenant à la convention de quatre articles qui nous est présenté.

En particulier, deux changements étaient au cœur des négociations.

Le premier est de rendre facultatif le motif de refus fondé sur le fait que l'intéressé a la nationalité de l'État de condamnation. Dans la version initiale de la convention, en son article 6 paragraphe C, le transfèrement est refusé du moment où le condamné a la nationalité de l'État de condamnation. La nouvelle rédaction, dans son **article 1**, indique que ce paragraphe est désormais supprimé. L'ajout à la convention initiale de la mention d'un paragraphe selon lequel « *le transfèrement pourra être refusé si le condamné a la nationalité de l'État de condamnation* » (**article 2 de l'avenant**), supprime de fait l'obligation de refus fondé sur la nationalité. Cette modification pourra

permettre l'application de la convention aux personnes possédant la double nationalité française et marocaine.

Le second est de permettre, dans des cas exceptionnels, le transfèrement, lorsque la durée de la peine restant à subir est inférieure à douze mois (**article 3 de l'avenant**). Ce seuil de douze mois est défini dans le texte initial à l'article 12 qui dispose qu'au moment de la demande de transfèrement, le condamné doit avoir encore au moins un an de peine à exécuter. Dans la nouvelle rédaction, cet article est complété par un paragraphe selon lequel, « *en cas de reliquat de peine à exécuter inférieur à un an, les Parties pourront convenir d'un transfèrement dans des cas exceptionnels* ». La mention « cas exceptionnels » n'est explicitée ni dans l'avenant, ni dans l'exposé des motifs.

L'article 4 de l'avenant, quant à lui, est un article administratif classique, relatif à la notification par chacune des Parties de l'accomplissement des procédures constitutionnelles permettant l'entrée en vigueur de l'avenant.

Les autres éléments prévus par la convention initiale (principes et conditions, règles de procédure) restent inchangés.

II. LA MISE EN ŒUVRE DE CET INSTRUMENT PERMETTRA D'ACCROÎTRE LE NOMBRE DE TRANSFÈREMENTS ENTRE LA FRANCE ET LE MAROC

A. ÉTAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES

En 2010, on dénombrait 298 détenus français au Maroc. La répartition des français incarcérés au Maroc selon le lieu et le motif de leur incarcération est la suivante :

Postes	Délit sexuel	Drogue	Droit commun	Inconnu	Nombre détenus
AGADIR		3	3		6
CASABLANCA	1	17	12		30
FES		41	5		46
MARRAKECH	3	7	8		18
RABAT	3	25	20	3	51
TANGER		142	4	1	147
Total du pays	7	235	52	4	298

Sur la période 1999-2010, 173 dossiers de demandes de transfèrement ont été instruits, dont 152 émanant de détenus français (demandes actives), et 21 à l'initiative de la partie marocaine (demandes passives). Sur ces 173 demandes, 52 ont abouti au bénéfice de 3 Marocains et 49 Français.

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	1	7	2
2009	2	0	23	6
2010	6	0	15	2
Total	21	3	152	49

Source : Ministère des affaires étrangères

En élargissant les possibilités de demande de transfèrement par la suppression de l'obligation de refus lorsque le demandeur a la nationalité de l'État de condamnation et en cas de reliquat de peine inférieur à un an, l'entrée en vigueur de cet avenant va de fait permettre d'accroître annuellement le nombre de transfèrements.

En effet, sur les 298 détenus français incarcérés au Maroc, 72 possèdent la double nationalité franco-marocaine, soit près d'un quart. L'entrée en vigueur aura donc pour conséquence d'élargir potentiellement le champ de la convention bilatérale de transfèrement. L'impact effectif reste toutefois difficilement quantifiable, le refus de transfèrement dans ce cas restant toujours une possibilité pour l'État de condamnation.

De même, concernant la deuxième modification apportée par l'avenant, l'impact effectif dépendra aussi de l'interprétation qui sera associée aux termes « cas exceptionnels », mais qui, selon toute vraisemblance, devrait être limité.

B. LES CONSÉQUENCES DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD

Le transfèrement des personnes condamnées vise à rapprocher les personnes détenues de leur environnement familial, professionnel et social, ainsi qu'à mieux préparer leur réinsertion à l'issue de leur peine, notamment pour les détenus français, qui pourront ainsi bénéficier de tous les 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

l'ensemble de nos ressortissants détenus au Maroc, même si le refus reste facultatif en cas de double nationalité.

Financièrement, les coûts liés au transfèrement et à la garde des détenus en France sont pris en charge par le budget de l'administration pénitentiaire du Ministère de la Justice et des Libertés (ce qui représente environ 70 euros 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.

En matière administrative et pratique, la transmission des demandes de transfèrement se fait entre Ministères de la Justice. Actuellement, le bureau de l'entraide pénale de la Direction des affaires criminelles et des grâces du 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 du même Ministère et, le plus souvent, dès lors que les conditions juridiques du transfèrement sont remplies, l'accord est donné.

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

Enfin, d'un point de vue strictement juridique, les modifications apportées à la convention de 1981 restent mineures et correspondent dans une très large mesure à la pratique habituelle. S'agissant de la question de l'assouplissement tenant au reliquat de peine restant à subir, la solution retenue est conforme à celle adoptée par la convention du Conseil de l'Europe du 21 mars 1983 sur le transfèrement des personnes condamnées, qui reste le cadre juridique et international de référence en la matière.

CONCLUSION

Cet avenant à la convention bilatérale sur le transfèrement des personnes condamnées entre la France et le Maroc modernise utilement les outils de coopération judiciaire entre nos deux pays, s'inscrivant ainsi dans la lignée des deux autres conventions judiciaires adoptées par le Sénat l'an passé.

Le Maroc a d'ores et déjà terminé son processus de ratification, le texte a été retransmis au SGG et se trouve en attente de publication au bulletin officiel marocain.

C'est pourquoi la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat vous recommande d'adopter le présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 18 mai 2011 sous la présidence de M. Robert del Picchia, vice-président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du présent projet de loi.

Après l'exposé du rapporteur, un débat s'est engagé.

Mme Gisèle Gautier – Est-ce que cet accord s'applique de façon réciproque entre les deux pays ?

M. Christian Cambon, rapporteur – Oui, les termes de l'accord s'appliquent réciproquement.

M. Robert del Picchia, président – Il est dommage que, dans certains cas, le transfèrement ne soit pas obligatoire. Je pense particulièrement au cas des enlèvements d'enfants, quand le parent qui a kidnappé est condamné par les autorités de son propre pays, mais qu'il refuse tout de même de restituer l'enfant, il est dommage qu'il ne puisse être transféré obligatoirement pour pouvoir aider au règlement d'un cas aussi tragique.

M. André Dulait – Le transfèrement est-il obligatoire dès lors qu'un condamné en a fait la demande ?

M. Christian Cambon – Non, il n'y a aucune obligation d'accepter le transfèrement d'un détenu.

Puis la commission a adopté le projet de loi et proposé qu'il fasse l'objet d'une procédure d'examen simplifié en séance publique.