

N° 582

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1^{er} juillet 2015

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, autorisant l'approbation du protocole additionnel à la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc,

Par M. Christian CAMBON,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Raffarin, *président* ; MM. Christian Cambon, Daniel Reiner, Jacques Gautier, Mmes Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Xavier Pintat, Gilbert Roger, Robert Hue, Mme Leila Aïchi, *vice-présidents* ; M. André Trillard, Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Alain Néri, *secrétaires* ; MM. Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Pierre Charon, Robert del Picchia, Jean-Paul Emorine, Philippe Esnol, Hubert Falco, Bernard Fournier, Jean-Paul Fournier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, M. Gaëtan Gorce, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Gournac, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Claude Nougein, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Cédric Perrin, Jean-Vincent Placé, Yves Pozzo di Borgo, Henri de Raincourt, Alex Türk.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2725, 2870 et T.A. 539

Sénat : 543 et 583 (2014-2015)

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	5
I. LA FRANCE ET LE MAROC : UNE COOPÉRATION JUDICIAIRE TRÈS ACTIVE DANS LE CADRE D'UNE RELATION DURABLE ET PRIVILÉGIÉE	6
A. UNE COOPÉRATION TRÈS RICHE DANS LES DOMAINES ÉCONOMIQUE, CULTUREL ET SÉCURITAIRE	6
1. <i>Une coopération économique et culturelle en plein essor</i>	6
2. <i>Les défis partagés de la lutte anti-terroriste et de la stabilité régionale</i>	7
3. <i>Une coopération facilitée par les progrès réalisés par le Maroc en matière de défense des droits de l'homme</i>	9
B. UNE COOPÉRATION JUDICIAIRE TRÈS ACTIVE	10
1. <i>Un cadre fixé par la convention d'entraide judiciaire de 2008</i>	10
2. <i>Une coopération judiciaire en matière pénale très dynamique</i>	12
3. <i>Le rôle important du magistrat de liaison</i>	12
C. UNE COOPÉRATION AFFECTÉE PAR DES TENSIONS AUJOURD'HUI DÉPASSÉES	13
1. <i>Une suspension de la coopération qui a entraîné de multiples préjudices pour les deux pays</i>	13
2. <i>Des relations aujourd'hui relancées</i>	14
II. UN PROTOCOLE ADDITIONNEL QUI PERMETTRA D'AMÉLIORER ENCORE L'EFFICACITÉ DE LA COOPÉRATION JUDICIAIRE ENTRE LES DEUX PAYS	15
A. LES CONVENTIONS INTERNATIONALES CONCERNÉES PAR LE PROTOCOLE	16
B. UN OBJECTIF DE BONNE CONDUITE DES PROCÉDURES	16
C. UNE OBLIGATION D'INFORMATION ENTRE LES PARTIES	17
D. UN RECUEIL D'OBSERVATIONS EN VUE DE DÉTERMINER LA SUITE DE LA PROCÉDURE	18
1. <i>La possibilité d'un renvoi, d'une clôture ou d'une poursuite de la procédure</i>	18
2. <i>Une application aux binationaux</i>	21
EXAMEN EN COMMISSION	23
ANNEXE - PERSONNES AUDITIONNÉES	33

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi d'un projet de loi autorisant l'approbation du protocole additionnel à la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc.

Du fait des liens anciens et privilégiés qui unissent nos deux pays, du grand nombre de ressortissants français qui se rendent régulièrement au Maroc et de l'importance de la communauté marocaine en France, notre coopération judiciaire, qu'elle soit civile ou pénale, est très active. Les difficultés qui ont affecté la relation bilatérale franco-marocaine au cours de l'année 2014 et qui se sont traduites par une suspension de la coopération en matière pénale mais également en matière civile et plus généralement sur toutes les questions de sécurité et de justice en a été d'autant plus préjudiciable pour nos deux pays. Cette crise est désormais surmontée et la relation franco-marocaine devrait connaître un nouvel élan marqué par un approfondissement des différents domaines de coopération.

En matière de coopération judiciaire pénale, le présent protocole devrait ainsi permettre d'aller plus loin en facilitant les échanges d'information entre la justice marocaine et la justice française, en incitant les magistrats de chaque pays à ouvrir des procédures mettant en cause les ressortissants de celui-ci dès lors qu'ils sont mieux placés pour les mener à bien et, de manière générale, en favorisant un traitement plus efficace et plus rapide des affaires pénales.

Certes, certains aspects du protocole ne sont pas d'une lecture aisée et peuvent susciter plusieurs interprétations, comme l'ont souligné les personnes entendues par votre rapporteur, en particulier des représentants d'associations de défense des droits de l'homme et de la Commission nationale consultative des droits de l'homme. C'est pourquoi, après être revenu au préalable sur le contexte global des relations franco-marocaines et sur le bilan de l'entraide pénale entre les deux pays, le présent rapport s'efforcera d'explicitier l'ensemble des dispositions du protocole additionnel et d'examiner leur portée ainsi que leur conformité aux principes de notre droit et de nos engagements internationaux.

I. LA FRANCE ET LE MAROC : UNE COOPÉRATION JUDICIAIRE TRÈS ACTIVE DANS LE CADRE D'UNE RELATION DURABLE ET PRIVILÉGIÉE

Les liens de coopération entre la France et le Maroc, anciens et marqués par un dialogue particulièrement dense depuis le début des années 90, se déploient à la fois dans les domaines économique, culturel, sécuritaire et judiciaire, ces deux derniers aspects revêtant une importance particulière compte tenu du haut niveau de la menace terroriste que doivent affronter les deux pays. Si non seulement l'entraide judiciaire, très active jusqu'alors, mais également d'autres aspects de la coopération franco-marocaine, ont été suspendus pendant quelques mois en 2014, ces relations sont aujourd'hui relancées et devraient même connaître un nouvel élan.

A. UNE COOPÉRATION TRÈS RICHE DANS LES DOMAINES ÉCONOMIQUE, CULTUREL ET SÉCURITAIRE

Outre des relations d'amitié anciennes, les deux pays partagent de nombreux intérêts communs en matière de développement économique, de culture et de lutte anti-terroriste, ce qui explique l'intensité de leur coopération dans ces différents domaines. Dans la période récente, le développement de ces relations a été favorisé par les progrès réalisés par le Maroc en matière de protection des droits de l'homme.

1. Une coopération économique et culturelle en plein essor

La France est actuellement **le premier partenaire commercial du Maroc**, son premier client et son deuxième fournisseur après l'Espagne, les exportations de la France vers le Maroc s'élevant à 2,5 milliards d'euros tandis que les importations françaises depuis le Maroc se montent à 2 milliards d'euros. En outre, ses investissements au Maroc placent la France au premier rang des investissements directs à l'étranger (IDE) dans ce pays avec près de 12 milliards d'euros en 2014, ce qui représente plus de la moitié des IDE dans le pays. Les filiales d'entreprises françaises au Maroc emploient plus de 120 000 personnes.

Parallèlement à une démarche visant à promouvoir un développement plus inclusif et plus équilibré, notamment à travers l'initiative nationale pour le développement humain (INDH) qui tend à améliorer la situation des communes rurales et des quartiers urbains défavorisés en luttant contre la pauvreté, le Maroc conduit notamment une politique de grands investissements en matière d'infrastructure afin de poser les bases de sa croissance future. Les entreprises françaises contribuent de manière importante à ce développement, qu'il s'agisse de la LGV Tanger-

Kénitra ou encore de la plateforme aéronautique de Casablanca qui assure la maintenance de 80 % des avions d'Airfrance.

La coopération entre les deux pays et le partenariat entre leurs entreprises revêtent également une importance essentielle dans le domaine du développement durable, le Maroc ayant engagé des efforts importants en la matière. Ainsi, la grande centrale solaire de Ouarzazate est soutenue par l'Agence française de développement (AFD) en cofinancement avec les bailleurs européens. Les prochaines années devraient voir le Maroc progresser dans l'ensemble des énergies renouvelables, au premier rang desquelles l'éolien, qui devrait constituer un terrain propice à la coopération entre les entreprises marocaines et les entreprises françaises.

Le Maroc constitue d'ailleurs le premier bénéficiaire des financements de l'AFD, une capacité d'engagement de l'agence de 600 millions d'euros sur la période 2014-2016 étant destinée à l'appui aux politiques publiques et à l'accompagnement des opérateurs marocains en Afrique subsaharienne. Le Maroc constitue en effet l'un des premiers investisseurs en Afrique et les entreprises françaises (notamment Accor, Thalès, Sanofi, Air Liquide, Axa ou encore Alstom) capitalisent sur leur implantation au Maroc pour rayonner plus largement en Afrique en soutien des entreprises marocaines.

La coopération en matière **d'éducation** est également très avancée et s'appuie notamment sur un réseau d'enseignement du français au Maroc très développé avec près de 32 000 élèves, le développement de sections internationales francophones dans de nombreux lycées marocains depuis 2014 et plusieurs projets de « colocalisation » universitaires. Enfin, en matière culturelle, il convient notamment de relever les deux expositions consacrées au Maroc au Louvre et à l'institut du monde arabe en 2014-2015 et le lancement par M. Laurent Fabius à Rabat le 9 mars de la saison culturelle France-Maroc 2015 qui prévoit de nombreux événements culturels au cours de l'année 2015 au Maroc.

2. Les défis partagés de la lutte anti-terroriste et de la stabilité régionale

La menace terroriste que la France et le Maroc doivent affronter est sensiblement de la même nature des deux côtés de la Méditerranée.

En effet, plus de 1 500 personnes ont quitté la France, et sans doute plus de 2 000 le Maroc, à la suite d'un parcours de radicalisation qui passe souvent par Internet, afin de rejoindre des groupes terroristes, au premier rang desquels Daech et Jabhat Al Nosra, en Syrie ou en Irak. Certains de ces terroristes reviennent dans leur pays et représentent ainsi une menace sérieuse pour sa sécurité.

En outre, au cours de la période récente, les deux pays ont partagé la même expérience douloureuse et traumatisante des attentats, avec pour le Maroc celui de la place Jemaa el Fna qui fit 17 morts le 28 avril 2011 (en mai 2003, les attentats de Casablanca avaient fait 41 morts) et pour la France les atrocités commises par Mohammed Mérah en mars 2012 puis les attentats de Paris en janvier dernier, enfin l'attentat de Saint-Quentin-Fallavier le 27 juin. En outre, l'attentat du Bardo à Tunis, survenu le 18 mars 2015, puis celui de Sousse le 27 juin, montrent que la menace de nouvelles actions est extrêmement forte.

Or, la stratégie adoptée par les deux pays pour lutter contre cette menace majeure est très similaire. Dans les deux cas, il s'agit d'une stratégie globale : certes contrôler et surveiller les filières et les réseaux terroristes, certes les réprimer en justice dès que la préparation d'un attentat peut être démontrée, mais aussi agir en amont sur les causes politiques et sociales du phénomène.

En ce qui concerne en particulier la surveillance et la répression des mouvements terroristes, le diagnostic étant identique, le Maroc et la France ont ainsi développé une politique convergente :

- dans les deux pays, les capacités des services sécuritaires ont été renforcées, en particulier pour leur permettre d'agir sur Internet, qui constitue l'un des principaux vecteurs de la menace, les réseaux sociaux offrant un moyen inégalé pour les terroristes de propager leurs messages et de recruter dans toutes les classes de la société ;

- parallèlement, **l'arsenal juridique a été complété afin de permettre à la justice d'appréhender et de réprimer l'ensemble des faits d'organisation et de préparation des actes terroristes.** Ainsi, dans les deux pays, le financement des réseaux et l'apologie de terrorisme ont fait l'objet de nouvelles dispositions pénales afin que la répression en soit renforcée ;

- enfin, **l'accent a été mis sur la coopération internationale, indispensable pour agir contre des filières qui se jouent des frontières.** Compte-tenu de l'importance de la communauté marocaine en France et des fréquents allers retours entre nos deux pays, il est indispensable que les services de renseignement et les services judiciaires puissent échanger de manière permanente afin de surveiller et de réprimer les réseaux transnationaux. À cet égard, les services de renseignement marocains constituent un partenaire de premier choix pour les services français en raison de leur efficacité.

Par ailleurs, le « G4 », lancé en 2013, réunit les ministres de l'intérieur français, espagnol, marocain et portugais sur les questions de sécurité. Deux réunions quadripartites se sont tenues à Rabat, le 23 février 2013 puis à Paris, le 20 février 2014. Une nouvelle réunion a eu lieu le 29 avril 2015 à Lisbonne et a permis d'améliorer les échanges

d'informations et de renforcer la coopération technique et opérationnelle entre les services concernés avec des actions communes dans les quatre pays.

Enfin, le Maroc peut aider la France dans ses démarches visant à soutenir les efforts des musulmans de France pour mieux lutter contre le radicalisme. Le roi Mohamed VI a inauguré le 27 mars à Rabat le premier « Institut de formation des imams prédicateurs et des prédicatrices ». En concertation avec le bureau des cultes du ministère de l'intérieur, 50 imams français vont être formés au Maroc durant trois ans dans ce cadre. S'il est nécessaire, à terme, que la formation des imams français puisse avoir lieu entièrement en France, en attendant, cette démarche constitue une aide utile pour aider notre pays à lutter contre le radicalisme.

De manière plus globale, la France et le Maroc sont l'un pour l'autre des partenaires de première importance pour le maintien de la stabilité régionale.

Ainsi, **la gestion de la crise malienne implique un étroit dialogue stratégique avec le Maroc**. Par ailleurs, les deux pays mènent des efforts conjoints pour tenter d'améliorer la situation en Libye où le Maroc entend jouer un rôle diplomatique de premier plan, Rabat ayant réuni à plusieurs reprises les deux Parlements rivaux libyens en vue de former un gouvernement d'union nationale.

3. Une coopération facilitée par les progrès réalisés par le Maroc en matière de défense des droits de l'homme

Avec la nouvelle Constitution de 2011, le Royaume s'est engagé à « protéger et promouvoir les dispositifs des droits de l'Homme et du droit international humanitaire et contribuer à leur développement dans leur indivisibilité et leur universalité » et à « bannir et combattre toute discrimination à l'encontre de quiconque, en raison du sexe, de la couleur, des croyances, de la culture, de l'origine sociale ou régionale, de la langue, du handicap ou de quelque circonstance personnelle que ce soit ».

Alors que l'ancienne Constitution ne prévoyait l'égalité entre hommes et femmes qu'en matière de droits politiques, la nouvelle dispose que « l'homme et la femme jouissent, à égalité, des droits et libertés à caractère civil, politique, économique, social, culturel et environnemental, énoncés dans le présent titre et dans les autres dispositions de la Constitution, ainsi que dans les conventions et pactes internationaux dûment ratifiés par le Royaume et ce, dans le respect des dispositions de la Constitution et [...] des lois du Royaume ».

L'ensemble des droits humains sont mentionnés dans le nouveau texte aux articles 19 à 36 : droit à la vie, à la sécurité ; liberté de pensée, d'expression, d'opinion, de création, de publication ; protection de la vie privée ; libre accès à l'information ; liberté de la presse ; liberté de réunion, de circulation, de manifestation pacifique, d'association ; droit à la santé, à

l'éducation, à un logement décent, au travail, à l'eau, au développement durable; droit de propriété, liberté d'entreprendre, etc.

En outre, la plupart des institutions garantes de ces droits et libertés sont inscrites dans la constitution, ainsi la Commission nationale des droits de l'homme (CNDH), le Médiateur, l'Instance de lutte contre la corruption, la haute autorité audiovisuelle et le conseil de la concurrence.

Ces progrès réels et remarquables ne doivent cependant pas occulter le fait que les moyens alloués à la justice restent modestes et que la mise en œuvre concrète des nouveaux droits doit être améliorée. De même, la lutte contre la corruption, dénoncée par plusieurs observateurs, y compris dans la charte de réforme approuvée par le Roi en juillet 2013, doit être intensifiée. Enfin, le système pénal reste fondé essentiellement sur l'usage de l'emprisonnement et les garanties d'un procès équitable ne sont pas toujours respectées au niveau local. La justice marocaine ébauche cependant indéniablement un processus de transformation positive, stimulé par le Roi et sous la pression de la nouvelle opinion publique marocaine et celle des institutions internationales.

B. UNE COOPÉRATION JUDICIAIRE TRÈS ACTIVE

Avant la crise qui a affecté leurs relations, la coopération judiciaire entre la France et le Maroc, fondée sur la convention d'entraide judiciaire signée en 2008, était très dense.

1. Un cadre fixé par la convention d'entraide judiciaire de 2008

La première convention relative à la coopération judiciaire entre la France et le Maroc¹ a été signée le 5 octobre 1957. Les dispositions de cette convention ont été modernisées, à l'initiative de la partie marocaine, par la signature, le 18 avril 2008, d'une convention d'entraide judiciaire qui ne portait que sur les stipulations pénales de la convention de 1957.

La convention de 2008 comporte des dispositions classiques pour ce type d'instruments et des clauses plus originales.

S'agissant des dispositions classiques, aux termes de l'article premier, les deux États « s'engagent à s'accorder mutuellement (...) l'aide judiciaire la plus large possible dans toute procédure visant des infractions pénales dont la sanction est, au moment où l'entraide est demandée, de la compétence des autorités judiciaires de la partie requérante. L'entraide sera accordée sans qu'il soit exigé que les faits soient considérés comme une infraction dans le pays requis ».

La convention prévoit que l'entraide judiciaire en matière pénale porte essentiellement sur **la recherche de preuves, l'audition de témoins ou**

¹ Convention d'aide mutuelle judiciaire, d'exequatur des jugements d'extradition du 5 octobre 1957.

d'experts, le transfèrement de personnes détenues et la communication d'extraits de casier judiciaire. Ainsi, l'article 10 de la convention traite de la question de la comparution de témoins ou experts, qui peut être demandée si elle semble « *particulièrement nécessaire* ». La communication d'extraits de casier judiciaire est prévue à l'article 25, qui précise que l'État requérant pourra obtenir des extraits de casier judiciaire en s'adressant directement au service compétent de l'État requis. Celui-ci communique les informations dans la mesure toutefois où il pourrait lui-même obtenir de tels renseignements auprès des autorités de l'État requérant.

Quant à la recherche de preuves, en particulier la question de la recherche et saisie des produits d'infraction, en vertu de l'article 20, une partie peut demander de rechercher et de saisir les produits d'une infraction à sa législation susceptibles de se trouver sur le territoire de la Partie requise. Celle-ci prend toutes les dispositions nécessaires autorisées par sa législation pour empêcher que ces produits ne fassent l'objet d'une transaction ou ne soient transférés ou cédés avant que l'autorité compétente de la Partie requérante n'ait pris de décision définitive à leur égard.

Outre ces dispositions classiques, la convention comporte diverses dispositions plus atypiques.

La première d'entre elles est **l'élargissement du 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^{er}). La deuxième spécificité réside, à l'article 3, dans le fait d'écarter l'opposabilité de certains motifs de refus et d'introduire une obligation de motivation des refus d'entraide. La troisième spécificité concerne l'établissement d'un dialogue entre la partie requérante et la partie requise pour la bonne exécution des demandes. Ainsi, aux termes de l'article 3, partie 5, « *avant de refuser l'entraide judiciaire (...), la Partie requise apprécie si elle peut être accordée aux conditions qu'elle juge nécessaires. Si la Partie requérante y consent, elle doit s'y conformer* ». Ce dialogue approfondi se retrouve également dans les stipulations des articles 7 (exécution des demandes) et 9 (demandes complémentaires d'entraide judiciaire). La quatrième permet d'introduire certaines formes particulières d'entraide, telles que les livraisons surveillées (article 15), le recueil d'informations en matière bancaire (article 18), la restitution des objets obtenus de façon illicite à la partie requérante (article 21), l'échange spontané d'informations concernant des faits pénalement punissables ou encore **la dénonciation aux fins de poursuite (article 23)**.

Enfin, la convention introduit une possibilité de transmission directe des demandes d'entraide entre autorités judiciaires en cas d'urgence et permet 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.

2. Une coopération judiciaire en matière pénale très dynamique

Avant la suspension unilatérale par le Maroc, entre le 26 février 2014 et le 31 janvier 2015, de la coopération judiciaire en matière pénale, le volume des demandes échangées était en augmentation constante, avec un déséquilibre en faveur des demandes françaises (**10 fois plus nombreuses que celles en provenance du Maroc**).

La part la plus importante de ces demandes a trait aux infractions à la législation sur les stupéfiants (un tiers des affaires) ; sont ensuite concernés les faits de trafic de véhicules, les crimes de sang (enquêtes de personnalité) et les affaires de mœurs.

Au total, depuis 1998, la France a adressé au Maroc 952 demandes d'entraide (dont 103 actuellement en cours) contre 77 adressées par le Maroc à la France (13 sont en voie d'exécution). En matière de terrorisme, depuis le 1^{er} janvier 2000, 37 demandes d'entraide ont été échangées entre la France et le Maroc, toutes relatives à l'action de groupes islamistes ; 30 demandes ont été adressées par la France, et 7 par le Maroc.

S'agissant des **dénonciations officielles aux fins de poursuites**, les autorités françaises ont procédé à la transmission de 133 demandes depuis 2000 contre 24 transmises par les autorités marocaines.

Il convient de souligner que le délai moyen constaté pour l'exécution des demandes françaises au Maroc est stable depuis cinq ans, se situant aux alentours de six mois, **ce qui est particulièrement performant**.

En outre, en matière de coopération judiciaire, un groupe dit tri puis quadripartite contre le terrorisme a été créé en 2006 à l'instigation du procureur de la République de Paris, du procureur chef près l'Audience nationale à Madrid et du procureur général près la Cour d'appel de Rabat, rejoints en 2011 par le parquet fédéral de Belgique. Ce groupe de travail constitue la forme la plus aboutie et la plus opérationnelle de l'échange d'informations entre acteurs directs de la lutte judiciaire contre le terrorisme, avec un format réduit et des réunions régulières. **La dernière réunion s'est ainsi tenue à l'invitation de l'Espagne les 13 et 14 octobre 2014 à Cordoue en présence du Maroc.**

Enfin, si le présent projet de loi concerne l'entraide en matière pénale, il faut rappeler que les échanges en matière civile sont également très vigoureux entre les deux pays.

3. Le rôle important du magistrat de liaison

La création, en 2002, d'un binôme de magistrats de liaison a permis de mieux comprendre certaines spécificités de l'organisation de l'institution judiciaire marocaine, particulièrement au niveau central, et d'obtenir dans la plupart des cas que l'entraide soit accordée aux autorités judiciaires

françaises, y compris dans des situations d'urgence. Le binôme de magistrats de liaison a ainsi permis la coopération en matière pénale franco-marocaine d'atteindre un bon niveau de fluidité et de dynamisme.

C. UNE COOPÉRATION AFFECTÉE PAR DES TENSIONS AUJOURD'HUI DÉPASSÉES

À partir du 26 février 2014 et jusqu'au 31 janvier 2015, le Maroc a cessé unilatéralement de coopérer avec la France en matière judiciaire, mais aussi dans le domaine sécuritaire. Cet épisode, qui a été fortement préjudiciable pour les deux pays, a désormais pris fin.

1. Une suspension de la coopération qui a entraîné de multiples préjudices pour les deux pays

Le 26 février 2014, à la suite d'une série d'incidents, le ministère de la justice marocain a annoncé la suspension de l'exécution de tous les accords de coopération judiciaire avec la France en invoquant notamment *« l'apparition de nombreux dysfonctionnements et lacunes dans les conventions »* entre Paris et Rabat. Le magistrat de liaison marocain en France a été rappelé *« en attendant de convenir de solutions adéquates garantissant le respect mutuel et total des conventions liant les deux pays dans la lettre et l'esprit, de manière à préserver la souveraineté des deux États sur la base du principe de l'égalité qui doit présider dans leurs relations. »*

Cette suspension quasi complète de la coopération judiciaire a empêché l'exécution de l'ensemble des actes judiciaires supposant un dialogue avec le Maroc, au détriment de nos deux pays et de leurs ressortissants.

Ainsi, entre le 26 février 2014 et le 31 janvier 2015, la Chancellerie n'a plus reçu aucune demande d'entraide, d'extradition ou de transfèrement du Maroc. Inversement, le total des demandes françaises d'entraide en attente s'élevait avant la reprise effective de la relation bilatérale à 150. Le ministère des Affaires étrangères et du développement international conservait par ailleurs dix demandes d'entraide non adressées à son homologue marocain.

En outre, 4 personnes dont l'extradition a été sollicitée par les autorités judiciaires françaises étaient toujours en attente de transfèrement en France, le processus extraditionnel demeurant en cours pour 2 d'entre elles. Inversement, 6 dossiers d'extradition passive demeuraient en cours, les autorités marocaines ne venant plus chercher les personnes dont le décret d'extradition était devenu définitif et qui avaient été mises à leur disposition par le service national des transfèrements de la direction de l'administration pénitentiaire. Or, aux termes de l'article 12 de la convention franco-marocaine d'extradition du 18 avril 2008 : *« si la personne réclamée n'est pas*

reçue dans un délai de quarante-cinq jours à compter de la date fixée pour sa remise, elle doit être mise en liberté et la Partie requise peut, par la suite, refuser son extradition pour les mêmes faits ». Les juridictions françaises ont été conduites à faire application de cette disposition à deux reprises pendant la crise.

Enfin, 22 demandes de transfèrement depuis le Maroc étaient instruites à la Chancellerie, 6 détenus français au Maroc étant en attente de transfèrement pour poursuite de l'exécution de leur peine en France. Les familles des détenus ont alerté à plusieurs reprises le ministère de la justice et le ministère des Affaires étrangères et du développement international des inquiétudes de ces détenus, certains ayant entamé une grève de la faim.

La suspension de nos échanges en matière sécuritaire a également été un vif motif d'inquiétude, car elle aurait pu avoir des conséquences tragiques en matière de lutte contre le terrorisme ou encore les trafics de stupéfiants. Alors même que la menace terroriste grandissait au Sahel, en Syrie et en Irak, et que le phénomène des combattants étrangers touchait chaque jour davantage aussi bien la France que le Maroc, le gel des échanges d'informations portait un grave préjudice à nos deux pays.

2. Des relations aujourd'hui relancées

La coopération franco-marocaine en matière judiciaire a repris dès le lendemain de la signature, le 6 février 2015, du protocole additionnel à la convention du 18 avril 2008. Les discussions se poursuivaient au plus haut niveau depuis février 2014 pour aboutir à la signature de cet accord, qui a été paraphé le 31 janvier 2015 par les ministres français et marocains de la Justice puis signé le 6 février 2015 par l'Ambassadeur de France à Rabat et le ministre marocain de la Justice.

Les autorités marocaines ont autorisé le retour à l'Ambassade du Maroc à Paris du magistrat de liaison le 2 février 2015. De même, le nouveau magistrat de liaison français a pris ses fonctions début juin au sein de l'ambassade à Rabat.

Les rencontres à haut niveau ont repris dès après la signature du protocole : le 9 février 2015, le Président de la République et le Roi du Maroc se sont entretenus à Paris ; M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international, s'est rendu au Maroc les 9 et 10 mars et a rencontré son homologue ainsi que le Premier ministre et le Roi ; le Premier ministre français s'est rendu à Rabat le 9 avril pour une audience royale et un entretien avec le chef du gouvernement marocain. En outre, une « rencontre de haut niveau » a eu lieu le 28 mai à Paris. Le deuxième Forum parlementaire franco-marocain du 16 avril 2015 à Paris a également permis d'évoquer les problèmes sécuritaires rencontrés par les deux pays.

Il faut également souligner le rôle positif de la « diplomatie parlementaire » qui n'a jamais cessé pendant les tensions, avec notamment

les efforts des groupes d'amitié du Sénat, que votre rapporteur préside, et de l'Assemblée nationale.

En outre, les relations franco-marocaines vont revêtir une nouvelle dimension au cours des mois et des années à venir grâce à la montée en puissance de certains dossiers.

En premier lieu, **le dialogue 5 + 5¹, dont Paris et Rabat partagent la présidence de mai 2015 à mai 2016, permettra de lancer des projets d'intérêt commun** dans les domaines de l'investissement, de la jeunesse, de l'emploi et du tourisme. Récemment ont eu lieu une réunion ministérielle « environnement », qui s'est tenue le 3 mars 2015 à Lisbonne, une réunion enseignement supérieur et recherche les 23 et 24 mars à Madrid, une réunion sur l'eau le 31 mars à Alger ; enfin a eu lieu la 16^{ème} réunion des ministres de l'Intérieur de la Méditerranée occidentale (CIMO) à Lisbonne les 18 et 19 mai avec adoption d'une déclaration portant sur la lutte contre le terrorisme, la lutte contre le crime organisé, la lutte contre la migration irrégulière, la coopération dans le domaine de la protection civile, de la sécurité routière et des collectivités locales. La co-présidence franco-marocaine du dialogue 5+5 sera effective à partir de la réunion des ministres des Affaires étrangères qui se tiendra en octobre à Tanger et sera centrée sur les thèmes de la préservation de la paix, de la sécurité et de la stabilité dans la région méditerranéenne et euro-africaine ainsi que sur la dynamisation de la coopération économique en Méditerranée occidentale.

En second lieu, **l'enjeu environnemental** va prendre une nouvelle ampleur dans la coopération franco-marocaine avec la tenue de la conférence des Nations unies sur les changements climatiques à Paris en décembre 2015 (COP 21), le Maroc étant chargé de l'organisation de la COP 22.

II. UN PROTOCOLE ADDITIONNEL QUI PERMETTRA D'AMÉLIORER ENCORE L'EFFICACITÉ DE LA COOPÉRATION JUDICIAIRE ENTRE LES DEUX PAYS

Compte tenu de l'importance de la communauté française au Maroc et de la communauté marocaine en France, la coopération judiciaire entre les deux pays revêt une grande importance. Le contexte sécuritaire très tendu du fait de la menace terroriste et l'imbrication de celle-ci avec la criminalité organisée plaide également pour une **optimisation de la coopération permettant d'assurer sa fluidité et son efficacité**. Le protocole additionnel à la convention d'entraide judiciaire de 2008, qui vise essentiellement à

¹ Le Dialogue en Méditerranée Occidentale, dit Dialogue 5+5, est une initiative d'origine française, lancée officiellement à Rome en 1990 avec l'objectif de favoriser la concertation intermaghrébine et de renforcer la concertation entre les deux rives de la Méditerranée occidentale. Le Dialogue regroupe cinq pays de la rive nord de la Méditerranée (Espagne, France, Italie, Malte et Portugal) et les cinq pays du Maghreb (Algérie, Libye, Maroc, Mauritanie et Tunisie).

développer les échanges d'information en amont et au cours des procédures d'entraide judiciaire, notamment dans le cas de procédures portant sur des faits commis sur le territoire de l'autre Partie et susceptibles d'impliquer des ressortissants de cette dernière, devrait permettre d'atteindre cet objectif.

Le texte est composé de trois articles : l'article 1^{er} insère un nouvel article 23 *bis* au sein de la convention du 18 avril 2008, intitulé « *Applications des conventions internationales* » ; l'article 2 prévoit le contenu de cet article 23 *bis* et l'article 3 prévoit la clause finale habituelle relative à l'entrée en vigueur du protocole. Le nouveau texte s'appliquera ainsi aux procédures en cours dès l'entrée en vigueur, c'est-à-dire le premier jour du premier mois suivant la date de réception de la dernière notification.

A. LES CONVENTIONS INTERNATIONALES CONCERNÉES PAR LE PROTOCOLE

Les dispositions de l'article 23 *bis* sont précédées du titre « *Application des conventions internationales* ». Le dispositif d'information et d'échanges prévu par cet article s'inscrit en effet dans le cadre des engagements respectifs de la France et du Maroc, afin de contribuer à la bonne mise en œuvre des conventions qui les lient, en particulier la convention des Nations unies contre la torture et autres peines et traitements cruels, inhumains et dégradants adoptée à New York le 10 décembre 1984 et la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, adoptée à New York le 15 novembre 2000. Si l'étude d'impact ne cite que ces deux dernières conventions, on peut également évoquer l'ensemble des conventions internationales relatives à la répression du terrorisme.

En tout état de cause, il est important de souligner que le dispositif d'information et d'échanges créé par l'article 23 *bis* est bien instauré dans le cadre et dans le respect des obligations internationales incombant à chacune des Parties au titre des conventions internationales qu'elles ont chacune signées et dans celui des conventions internationales signées par les deux Parties.

B. UN OBJECTIF DE BONNE CONDUITE DES PROCÉDURES

Le premier paragraphe définit l'esprit général du protocole, de manière plus politique que juridique dans la mesure où il ne crée pas de nouvelle procédure de coopération. Il incite les autorités judiciaires des deux Parties, notamment lorsque les faits dénoncés (c'est-à-dire simplement les faits portés à la connaissance de la justice d'une des Parties) ont été commis sur le territoire de l'autre Partie, à **mieux coopérer et mieux échanger afin que les procédures soient conduites plus efficacement**. Les paragraphes

suivants vont ensuite définir les pratiques qui permettront, concrètement, d'obtenir cette coopération plus efficace.

C. UNE OBLIGATION D'INFORMATION ENTRE LES PARTIES

L'échange d'informations est déjà prévu par la convention de 2008. Le premier paragraphe de l'article 24 prévoit ainsi que « *Dans la limite de leur droit national, les autorités compétentes des deux Parties peuvent, sans qu'une demande ait été présentée en ce sens, transmettre ou échanger des informations concernant les faits pénalement punissables dont la sanction ou le traitement relève de la compétence de l'autorité destinataire au moment où l'information est fournie* ». **Le second paragraphe** de l'article 23 bis va quant à lui plus loin en prévoyant **une obligation d'information immédiate** entre les Parties¹ dans le cas où les faits ont été commis sur le territoire de l'autre Partie par un de ses ressortissants.

Ainsi, la partie marocaine devra être informée de l'engagement en France d'une procédure relative à des faits punissables commis au Maroc par un ressortissant marocain, et réciproquement pour le cas de procédures engagées au Maroc pour des faits commis en France. En outre, cette information doit être « *immédiate* », c'est-à-dire être effectuée dès que le ministère de la Justice de la partie sur le territoire duquel est menée la procédure aura été averti par le juge saisi des faits.

Concrètement, conformément à l'article 5 de la convention bilatérale du 18 avril 2008, l'information s'effectuera d'autorité centrale à autorité centrale, le ministère de la Justice destinataire de l'information portant l'information à la connaissance du ministère de la Justice de l'autre partie. En France, les informations concernées ne peuvent être que celles portées à la connaissance du ministère de la justice par les parquets généraux². Il n'y aura pas de transmission directe d'information de juge à juge.

La CNCDH ainsi que le collectif d'associations entendues par votre rapporteur ont regretté que cette obligation d'information ne soit pas davantage encadrée, craignant un risque de disparition des preuves ou de pression sur les témoins dans certaines affaires sensibles. Votre rapporteur observe toutefois que ce risque, qui ne peut jamais être totalement écarté dans le cadre de la coopération internationale, **est tempéré par le fait que l'information ne portera ici que sur l'existence de procédures conduites en France** visant des ressortissants marocains pour des faits commis au Maroc (ou sur l'existence de procédures conduites au Maroc visant des

¹ La communication d'information se fait par la voie diplomatique et non directement entre les autorités judiciaires.

² Circulaire du 31 janvier 2014 de présentation et d'application de la loi n°2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique.

ressortissants français pour des faits commis en France), et non sur le contenu de ces procédures.

D. UN RECUEIL D'OBSERVATIONS EN VUE DE DÉTERMINER LA SUITE DE LA PROCÉDURE

1. La possibilité d'un renvoi, d'une clôture ou d'une poursuite de la procédure

Le troisième paragraphe constitue le cœur du protocole additionnel.

Il concerne le cas où une procédure est engagée auprès d'un juge français par un Marocain ou une personne d'une autre nationalité que française ou marocaine pour des faits commis au Maroc par un Marocain¹. Dans ce cas, selon le premier alinéa, l'autorité judiciaire française doit **recueillir dès que possible auprès de l'autorité judiciaire de l'autre partie ses observations ou informations.**

La CNCDH et le collectif d'associations entendues par votre rapporteur ont fait valoir que l'hypothèse visée par ce premier alinéa du troisième paragraphe **entraîne nécessairement dans le champ de la compétence quasi-universelle** prévue par les articles 689-1 et suivants du code de procédure pénale sur la base de conventions répressives multilatérales ratifiées par la France (en matière de crimes extrêmement graves tels que les actes de torture, les crimes terroristes ou les disparitions forcées), dès lors que ni la compétence personnelle (liée à la nationalité française de la victime ou de l'auteur des faits) ni la compétence territoriale (liée au fait que les actes punissables auraient été commis en France) ne trouvent à s'appliquer s'agissant de faits commis à l'étranger, par un étranger et sur une victime étrangère.

Or, le deuxième alinéa du même troisième paragraphe prévoit que l'autorité marocaine, une fois informée, « *prend toutes les mesures qu'elle juge appropriées y compris le cas échéant l'ouverture d'une procédure* » et le troisième alinéa qu' « *au vu des éléments ou informations reçues* », l'autorité judiciaire française « *détermine les suites à donner à la procédure, prioritairement son renvoi à l'autorité judiciaire de l'autre Partie ou sa clôture* ».

Dès lors, la combinaison de ces trois alinéas constituerait, d'après le collectif d'associations, **une remise en cause de la compétence universelle** que la France s'efforce pourtant de promouvoir au sein des instances internationales afin de lutter contre l'impunité des auteurs des faits les plus graves, car elle obligerait le magistrat saisi en France à renvoyer les affaires concernées à la Partie marocaine ou à les clôturer. En outre, inciter au « *renvoi* » de l'affaire - ce renvoi constituant selon les associations entendues

¹ Ou bien le cas où une procédure est engagée auprès d'un juge marocain par un Français pour des faits commis en France par un Français.

un dessaisissement sans exemple dans notre droit positif, en tout cas dans le domaine de la coopération judiciaire – équivaldrait, selon elles, à **renoncer à l'application effective de la justice** en raison d'un risque d'inertie de la justice marocaine dans certaines affaires sensibles.

Votre rapporteur ne partage cependant pas cette appréciation.

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

Or, le troisième paragraphe de l'article 2 s'applique sans préjudice de ces règles applicables en matière de compétence quasi-universelle. Il organise certes une forme de *priorité* de l'exercice de la compétence territoriale sur la compétence universelle, **mais pas une procédure de subsidiarité obligatoire devant nécessairement aboutir au dessaisissement du juge français** et à une renonciation à la mise en œuvre de la compétence universelle.

En effet, d'une part, **ce sera bien le juge qui décidera en dernier ressort s'il va clôturer l'affaire ou la renvoyer à l'autorité judiciaire de l'autre partie.** Le protocole ne prévoit aucun automatisme qui obligerait le juge à se dessaisir. Votre rapporteur souhaite tout particulièrement insister sur ce point dans la mesure où **la plupart des critiques faites à l'encontre du protocole ne vaudraient que si le magistrat devait automatiquement renvoyer ou clôturer l'affaire.** En réalité, sur ce point précis, le protocole n'ajoute rien au droit en vigueur tel qu'il résulte de la convention de 2008. Il constitue plutôt une sorte de guide ou de ligne directrice pour le magistrat qui pourra ainsi aborder de manière plus efficace certaines affaires complexes. En effet, en raison des éléments d'extranéité de la procédure, pour une meilleure administration de la justice, il peut être préférable d'envisager la clôture ou le renvoi. D'ailleurs, il est également précisé qu'« *en l'absence de réponse ou en cas d'inertie de l'autre partie, l'autorité judiciaire saisie poursuit la procédure* », ce qui confirme la marge de manœuvre laissée au juge français pour traiter lui-même l'affaire. C'est donc bien au juge saisi et à lui seul qu'il reviendra de décider des suites à donner à la procédure dont il a

été saisi, initialement ou *a posteriori* en l'absence de décision définitive dans l'autre Etat.

En second lieu, le « renvoi » évoqué par le troisième paragraphe ne constitue pas une procédure nouvelle mais **consiste en l'application de la procédure de « dénonciation aux fins de poursuite » définie par l'article 23 de la convention de 2008**, comme l'indique d'ailleurs l'étude d'impact. L'article 23 prévoit en effet que, dans cette procédure qui permet au juge français de transférer le traitement d'une affaire à l'autorité judiciaire marocaine, « *la Partie requise fera connaître la suite donnée à cette dénonciation et transmettra s'il y a lieu copie de la décision intervenue* ». Ainsi, depuis 2000, **133 dénonciations officielles françaises et 24 dénonciations officielles marocaines ont eu lieu.**

Ce mécanisme ne constitue en aucun cas un transfert de compétence, puisque l'autorité judiciaire saisie ne renonce pas à l'exercice de son droit de poursuivre. En outre, lorsqu'une dénonciation comporte des difficultés juridiques particulières, le ministère de la justice peut saisir son homologue étranger afin de conditionner la dénonciation officielle à l'obtention de la garantie que les éventuelles peines encourues contrairement à l'ordre public français ne seront pas appliquées.

Notons que la Chancellerie **réexamine tous les quatre à six mois les procédures faisant l'objet d'une dénonciation officielle**. En outre, les autorités de l'Etat requis doivent informer régulièrement les autorités requérantes des suites réservées à leur demande, le ministère de la justice transmettant au parquet qui a effectué la dénonciation officielle les informations ainsi obtenues. L'autorité judiciaire française peut ainsi apprécier les suites qu'elle donnera dans la mesure où elle reste toujours saisie de la procédure. **La clôture de la procédure pénale en France n'aura lieu qu'avec l'exécution totale de la peine prononcée à l'étranger ou la prescription de cette peine.**

Il convient également de rappeler dans ce cadre que, tant que la procédure n'est pas close, **la victime dispose des recours juridictionnels habituels liés à la procédure engagée en France** : saisine du juge d'instruction par une plainte avec constitution de partie ou demandes d'acte auprès du juge d'instruction si celui-ci conduit déjà la procédure. En outre, la victime pourra contester devant le Procureur de la République, puis devant le Procureur général, un éventuel classement sans suite. La décision de classement elle-même n'empêche pas la victime de porter plainte avec constitution de partie civile devant le juge d'instruction.

Certes, dès lors qu'une juridiction de l'une des parties aura rendu son jugement, la juridiction de l'autre partie saisie des mêmes faits devra clôturer la procédure en vertu du principe *non bis in idem* qui interdit la double poursuite et la double condamnation, en France et au Maroc, de la même personne. Toutefois, la Cour de cassation a estimé qu'une juridiction française peut juger des faits pénalement répréhensibles à propos desquels

une juridiction étrangère a déjà rendu une décision si elle estime que la décision de justice étrangère ne constitue pas en réalité un jugement définitif des faits¹. La juridiction française initialement saisie pourra ainsi éventuellement toujours reprendre les poursuites afin d'obtenir une bonne administration de la justice.

Ainsi, le protocole instaure un mécanisme visant *in fine* à améliorer le traitement d'affaires qui comportent des éléments d' « extranéité ». En effet, les procédures menées en France pour des faits commis à l'étranger sont souvent très complexes, notamment parce que les éléments de preuve doivent être recueillis hors du territoire national et nécessitent des demandes d'entraide.

2. Une application aux binationaux

Le quatrième paragraphe constitue un complément du troisième. Il prévoit que celui-ci s'applique « *aux individus possédant la nationalité de l'une et l'autre partie* ». Cette formulation quelque peu sibylline qui vise des personnes possédant à la fois la nationalité française et la nationalité marocaine a pu être interprétée comme désignant les seuls auteurs des faits ou bien les victimes, ou encore à la fois les auteurs et les victimes. Par ailleurs, les associations entendues et la CNCDH ont estimé qu'il existait un risque d'inégalité de traitement entre Français et Franco-marocains. Votre rapporteur demandera à ce sujet au ministre de confirmer l'interprétation présentée en séance publique à l'Assemblée nationale par Mme Annick Girardin, secrétaire d'État chargée du développement et de la francophonie, qui a déclaré que « *le ministre Laurent Fabius l'a dit clairement : le texte s'applique aux binationaux. Si une procédure est engagée en France par un ressortissant marocain, franco-marocain ou d'une nationalité autre que française et marocaine, contre un ressortissant marocain ou franco-marocain pour des faits commis au Maroc, l'autorité judiciaire française recueille dès que possible auprès de l'autorité judiciaire marocaine ses observations ou informations.* »

En tout état de cause, il convient ici encore de rappeler que le magistrat conserve son indépendance et que le renvoi ne consiste pas en un dessaisissement ; dès lors, il semble difficile de soutenir que l'application aux binationaux introduirait par elle-même un traitement différencié entre Français et Franco-marocains.

En conclusion, après un examen attentif du texte de cet accord, la commission recommande l'adoption de ce projet de loi, qui permettra d'améliorer la qualité et l'efficacité de la coopération judiciaire entre la France et le Maroc, dans le respect des principes de notre droit et des conventions internationales dont la France est signataire.

¹ Cass. Crim., 6 décembre 2005, Bull. crim. N° 317.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 1^{er} juillet 2015 sous la présidence de M. Christian Cambon, vice-président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de Christian Cambon, rapporteur, sur le projet de loi n° 543 (2014-2015) autorisant l'approbation du protocole additionnel à la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc.

M. Christian Cambon, rapporteur. – Nous examinons un texte important car il consacre la fin d'une période de tensions entre la France et le Maroc.

Comme vous le savez, la signature de ce protocole est intervenue dans un contexte de suspension des relations bilatérales. La coopération judiciaire entre la France et le Maroc a en effet été totalement gelée entre le 26 février 2014 et le 31 janvier 2015 à la suite d'une série d'incidents malheureux, en particulier la démarche d'un juge d'instruction français qui aurait souhaité profiter du passage de M. Hammouchi, chef du contre-espionnage marocain, à Paris, pour l'interroger dans la cadre de procédures ouvertes à la suite de plusieurs plaintes pour des actes de torture commis au Maroc.

Je vais d'abord rapidement évoquer le cadre et les modalités de la coopération judiciaire entre la France et le Maroc avant de faire le point sur les conséquences de la suspension de cette coopération. J'en viendrai ensuite au protocole lui-même, en m'efforçant de vous démontrer que je ne partage pas l'opinion de ceux –je les ai dûment reçus – qui estiment qu'il va à l'encontre de certains de nos grands principes juridiques.

La première convention relative à la coopération judiciaire entre la France et le Maroc remonte au 5 octobre 1957. Les dispositions de cette convention ont toutefois été modernisées par la signature, le 18 avril 2008, d'une convention d'entraide judiciaire. C'est cette convention que le protocole qui nous est aujourd'hui présenté vient compléter.

La coopération judiciaire entre nos deux pays était très active avant sa suspension unilatérale par le Maroc. Depuis 1998, la France avait adressé au Maroc 952 demandes d'entraide contre seulement 77 adressées par le Maroc à la France.

En outre, s'agissant des « dénonciations officielles aux fins de poursuites », procédure permettant de demander à la justice de l'autre pays de traiter une affaire, les autorités françaises ont procédé à la transmission de 133 demandes depuis 2 000 contre 24 transmises par les autorités marocaines.

Le délai moyen constaté pour l'exécution des demandes françaises au Maroc est d'environ six mois, ce qui est particulièrement performant.

La part la plus importante de ces échanges a trait aux infractions à la législation sur les stupéfiants, puis les faits de trafic de véhicules, les crimes de sang et enfin les affaires de mœurs.

Par ailleurs, si le présent projet de loi concerne l'entraide en matière pénale, il faut rappeler que les échanges en matière civile sont également très vigoureux entre les deux pays.

Enfin, la création, en 2002, d'un binôme de magistrats de liaison a permis d'obtenir dans la plupart des cas que l'entraide soit accordée aux autorités judiciaires françaises, y compris dans des situations d'urgence.

La suspension quasi complète de la coopération judiciaire à partir du 26 février 2014 a empêché pendant environ un an l'exécution de l'ensemble des actes judiciaires supposant un dialogue avec le Maroc.

Ainsi, entre le 26 février 2014 et le 31 janvier 2015, la Chancellerie n'a plus reçu aucune demande d'entraide, d'extradition ou de transfèrement du Maroc. De même, le total des demandes françaises en attente est monté jusqu'à 150 avant la reprise effective de la relation. La coopération en matière de justice civile a également été très affectée.

Les conséquences ont, par ailleurs, été très graves en matière de lutte contre le terrorisme et contre la criminalité organisée.

En effet, la coopération entre nos deux pays est d'abord essentielle en ce qui concerne la répression des filières djihadistes qui œuvrent sur notre territoire et sur le territoire marocain. La suspension de la coopération des services d'enquête et de renseignement aurait donc pu rendre impossible la prévention d'un acte terroriste.

En second lieu, nos forces engagées au Sahel ne pouvaient plus bénéficier des informations recueillies par les services de renseignement marocain et transmises à nos propres services.

Rappelons que les services français considèrent que les services marocains sont parmi les plus performants de la région.

Ainsi, alors même que la menace terroriste grandissait au Sahel, en Syrie et en Irak, et que le phénomène des combattants étrangers touchait chaque jour davantage aussi bien la France que le Maroc, le gel des échanges d'informations portait un grave préjudice à nos deux pays.

Ces difficultés sont heureusement dépassées depuis janvier dernier. La coopération judiciaire a repris dès le lendemain de la signature, le 6 février 2015, du protocole additionnel que nous examinons aujourd'hui. Les discussions se poursuivaient au plus haut niveau depuis février 2014 pour aboutir à la signature de cet accord. Les magistrats de liaison ont également été rapidement réinstallés.

Les rencontres à haut niveau ont repris dès après la signature du protocole : le 9 février 2015, le Président de la République et le Roi du Maroc se sont entretenus à Paris ; M. Laurent Fabius s'est rendu au Maroc les 9 et 10 mars et a rencontré son homologue ainsi que le Premier ministre et le Roi ; le Premier ministre français s'est rendu à Rabat le 9 avril pour une audience royale et un entretien avec le chef du gouvernement marocain. En outre, une « rencontre de haut niveau » avec les chefs de Gouvernement a eu lieu le 28 mai à Paris. Le deuxième Forum parlementaire franco-marocain du 16 avril 2015 à Paris, auquel j'ai participé, a également permis d'évoquer les problèmes sécuritaires rencontrés par les deux pays.

Les turbulences étant désormais derrière nous, les relations franco-marocaines vont revêtir une nouvelle dimension au cours des mois et des années à venir grâce à la montée en puissance de certains dossiers, comme le dialogue 5 + 5, dont Paris et Rabat partagent la présidence de mai 2015 à mai 2016, ou encore les négociations sur le climat avec la tenue de la conférence des Nations unies sur les changements climatiques à Paris en décembre 2015 (COP 21), le Maroc étant chargé de l'organisation de la COP 22.

Enfin, il faut souligner que la « diplomatie parlementaire » n'a jamais cessé d'être active tout au long de la suspension de la coopération judiciaire. Bariza Khiari et moi-même avons notamment été très actifs au sein du groupe d'amitié sénatorial France Maroc pour relancer les relations.

Venons-en à présent au protocole additionnel. S'il faut bien reconnaître que la rédaction de ce protocole laisse à désirer sur plusieurs points, toutefois, son sens général est très clair : il vise à développer les échanges d'informations en amont et au cours des procédures d'entraide judiciaire, notamment dans le cas d'affaires portant sur des faits commis sur le territoire de l'autre Partie et susceptibles d'impliquer des ressortissants de cette dernière. En effet, les procédures sont souvent longues et complexes quand les éléments de preuve se trouvent sur un autre territoire que celui où la plainte a été déposée.

Comme vous le savez, plusieurs associations (l'ACAT, Amnesty international, Human rights watch, la FIDH et la LDH) ainsi que la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH) ont protesté contre ce protocole en estimant que ses imprécisions rédactionnelles constituaient autant de zones d'ombres qui pourraient favoriser le non-respect de certains de nos principes fondamentaux. Je les ai reçues pour écouter leur argumentation, qui est sérieuse et intéressante mais qui me semble inexacte sur deux points essentiels que je vais évoquer dans quelques instants.

Tout d'abord, le titre du nouvel article 23 *bis* introduit par le protocole, « Applications des Conventions internationales », indique que l'ensemble des conventions internationales signées par la France et le Maroc sont visées par le protocole additionnel. C'est l'occasion de souligner que les

Parties ont souhaité inscrire strictement le dispositif d'information et d'échanges créé par le protocole à la fois dans le cadre des obligations internationales incombant à chacune des Parties au titre des conventions internationales qu'elles ont chacune signées et dans le cadre des conventions internationales signées par les deux Parties. Ni la France ni le Maroc n'ont aucunement entendu modifier de quelle que manière que ce soit la portée des engagements internationaux ainsi souscrits.

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

En second lieu, après que le premier paragraphe de l'article 23 *bis* a défini en quelque sorte l'esprit général du protocole, le second paragraphe prévoit une obligation d'information immédiate entre les Parties dans le cas où les faits ont été commis sur le territoire de l'autre Partie par un de ses ressortissants.

Ainsi, par exemple, la partie marocaine devra être informée de l'engagement en France d'une procédure relative à des faits punissables commis au Maroc par un ressortissant marocain.

La CNCDH ainsi que le collectif d'associations que j'ai entendues ont regretté que cette obligation d'information ne soit pas davantage encadrée, craignant un risque de disparition des preuves ou de pression sur les témoins dans certaines affaires sensibles. Toutefois, si ce risque ne peut jamais être totalement écarté, j'insisterai sur le fait que l'information dont il est question ici ne concerne que l'existence des procédures, et non le contenu et le détail de ces procédures.

Le troisième paragraphe constitue le cœur du protocole additionnel.

Il concerne notamment le cas où une procédure est engagée auprès d'un juge français par un Marocain ou une personne d'une autre nationalité que française ou marocaine pour des faits commis au Maroc par un Marocain. Dans ce cas, l'autorité judiciaire française devra recueillir dès que possible auprès de l'autorité judiciaire de l'autre partie ses observations ou informations.

Une fois informée, l'autorité marocaine « prend toutes les mesures qu'elle juge appropriées y compris le cas échéant l'ouverture d'une procédure ». Puis l'autorité judiciaire française, au vu des informations reçues, « détermine les suites à donner à la procédure, prioritairement son renvoi à l'autorité judiciaire de l'autre Partie ou sa clôture ».

La CNCDH et le collectif d'associations ont fait valoir que ce qui est visé ici, s'agissant de faits commis à l'étranger, par un étranger et sur une victime étrangère, pour lesquels une procédure serait ouverte en France, c'est ce que l'on appelle la compétence universelle ou quasi-universelle. Celle-ci est prévue par le code de procédure pénale pour l'application des conventions répressives multilatérales ratifiées par la France, notamment en matière de crimes extrêmement graves tels que les actes de torture, les crimes terroristes ou les disparitions forcées.

Selon les associations, en prévoyant le renvoi ou la clôture de l'affaire, le protocole remettrait en cause cette compétence universelle que la France s'efforce pourtant de promouvoir au sein des instances internationales pour lutter contre l'impunité. En outre, inciter au « renvoi » de l'affaire équivaldrait, selon elles, à renoncer à l'application effective de la justice en raison d'un risque d'inertie de la justice marocaine dans certaines affaires sensibles. Ce renvoi constituerait enfin, selon les associations entendues, un dessaisissement d'un juge sans exemple dans notre droit positif.

À la suite de l'ensemble des auditions que j'ai menées, je ne partage cependant pas cette appréciation.

En effet, en réalité, le protocole ne va pas à l'encontre de la compétence universelle. Il organise certes une forme de priorité de l'exercice de la compétence territoriale du juge du pays où se sont produits les faits, pour des raisons évidente de disponibilité des preuves, mais en aucun cas il ne crée une procédure de subsidiarité obligatoire devant nécessairement aboutir au dessaisissement du juge français et à une renonciation à la mise en œuvre de la compétence universelle.

En effet, d'une part, ce sera bien le juge qui décidera en dernier ressort s'il va clôturer l'affaire, la renvoyer à l'autorité judiciaire de l'autre partie ou continuer les poursuites. Le protocole ne prévoit aucun automatisme qui obligerait le juge à se dessaisir. Je souhaite tout particulièrement insister sur ce point dans la mesure où la plupart des critiques faites à l'encontre du protocole ne vaudraient en réalité que si le magistrat devait automatiquement renvoyer ou clôturer l'affaire, ce qui n'est pas le cas. Le protocole constitue simplement une sorte de guide ou de ligne directrice pour le magistrat qui pourra ainsi aborder de manière plus efficace certaines affaires complexes. D'ailleurs, il est également précisé qu'« en l'absence de réponse ou en cas d'inertie de l'autre partie, l'autorité judiciaire saisie poursuit la procédure », ce qui confirme la marge de manœuvre laissée au juge français pour traiter lui-même l'affaire.

Second élément important qui remet en cause l'interprétation des associations, même si le juge choisit le « renvoi », celui-ci ne constitue pas un dessaisissement ! Il consiste en réalité - les représentants des deux ministères de la justice et des affaires étrangères me l'ont confirmé -, en l'application de

la procédure de « dénonciation aux fins de poursuite » définie par l'article 23 de la convention de 2008, comme l'indique d'ailleurs l'étude d'impact.

Cette procédure permet au juge français de transférer le traitement d'une affaire à l'autorité judiciaire marocaine tout en ne renonçant pas à sa compétence.

Il est en effet prévu par l'article 23 de la convention que « la Partie requise (c'est-à-dire par exemple la justice marocaine à laquelle une affaire serait transmise) fera connaître la suite donnée à cette dénonciation ».

C'est une pratique tout-à-fait courante dans l'entraide judiciaire franco-marocaine.

Dans cette procédure, il y a donc des garanties. Ainsi, la Chancellerie réexamine tous les quatre à six mois les procédures faisant l'objet d'une dénonciation officielle. En outre, les autorités de l'Etat requis doivent informer régulièrement les autorités requérantes des suites réservées à leur demande. L'autorité judiciaire française peut ainsi apprécier les suites qu'elle donnera dans la mesure où elle reste toujours saisie de la procédure.

Il convient également de rappeler dans ce cadre que, tant que la procédure n'est pas close, la victime dispose des recours juridictionnels habituels liés à la procédure engagée en France : saisine du juge d'instruction par une plainte avec constitution de partie civile ou demandes d'acte auprès du juge d'instruction si celui-ci conduit déjà la procédure.

Bref, le protocole ne remet pas en cause la compétence universelle et n'oblige pas non plus le juge français saisi d'une affaire qui a eu lieu au Maroc à se dessaisir.

Enfin, le quatrième paragraphe de la convention constitue un complément du troisième. Il prévoit que celui-ci s'applique « aux individus possédant la nationalité de l'une et l'autre partie ».

Cette formulation quelque peu sibylline qui vise des personnes possédant à la fois la nationalité française et la nationalité marocaine a pu être interprétée comme désignant les seuls auteurs des faits ou bien les victimes, ou encore à la fois les auteurs et les victimes. Nous demanderons au ministre des précisions à ce sujet en séance publique.

En effet, pourrait alors éventuellement se poser le problème d'un traitement différencié des Français et des Franco-marocains, puisque la procédure que j'ai décrite s'appliquerait pour la plainte déposée en France d'un Franco-marocain et pas pour la même plainte déposée par un Français. Toutefois, il convient ici encore de rappeler que le magistrat français conserve son indépendance et peut décider d'aller au bout de l'affaire. En outre, comme j'espère l'avoir démontré, renvoyer l'affaire ne signifie ici ni abandonner les poursuites ni renoncer à l'administration de la justice. Dès lors, il me semble difficile de soutenir que cette application aux binationaux

aboutirait par elle-même un traitement différencié entre Français et Franco-marocains.

En conclusion, je voudrais rappeler quelques faits relatifs à l'évolution récente du Maroc.

Ce pays a fait de grands efforts en matière de droits de l'homme ces dernières années. Avec la nouvelle Constitution de 2011, le Royaume s'est ainsi engagé à « protéger et promouvoir les dispositifs des droits de l'Homme et du droit international humanitaire ».

De même, alors que l'ancienne Constitution ne prévoyait l'égalité entre hommes et femmes qu'en matière de droits politiques, la nouvelle dispose que « l'homme et la femme jouissent, à égalité, des droits et libertés à caractère civil, politique, économique, social, culturel et environnemental ».

En outre, la plupart des institutions garantes des droits et libertés sont inscrites dans la constitution, ainsi la Commission nationale des droits de l'homme (CNDH), d'ailleurs aidée par notre propre CNCDH, le Médiateur, l'Instance de lutte contre la corruption, la haute autorité audiovisuelle et le conseil de la concurrence.

Enfin, en ce qui concerne, tout particulièrement, la lutte contre la torture, le Maroc a procédé à la réforme de son Code pénal de manière à l'ajuster aux dispositions de la convention de New York que j'ai déjà citée.

Ces progrès réels et remarquables ne doivent certes pas occulter le fait que les moyens alloués à la justice restent insuffisants. Les garanties d'un procès équitable ne sont pas toujours respectées au niveau local. La justice marocaine est cependant indéniablement engagée dans un processus de transformation positive, stimulé par le Roi et sous la pression de la nouvelle opinion publique marocaine et celle des institutions internationales.

La question est alors : allons-nous intensifier nos relations avec cette justice en pleine évolution afin de pousser avec force à son amélioration, où allons-nous simplement pointer du doigt les défauts et les lacunes au risque de nuire à cette évolution positive ?

Je vous propose d'adopter le projet de loi autorisant l'approbation du protocole additionnel à la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume du Maroc.

Mme Bariza Khiari. - Je voudrais saluer les efforts accomplis par la diplomatie parlementaire, en particulier le travail effectué par Christian Cambon, président du groupe d'amitié au Sénat, ainsi que par Luc Châtel, président du groupe d'amitié à l'Assemblée nationale. Il faut également souligner que, pendant toute la durée de la suspension de nos relations en matière judiciaire, la coopération économique et culturelle s'est poursuivie, avec notamment les expositions consacrées au Maroc, au Louvre et à l'Institut du monde arabe. Le point de départ du litige relève clairement

d'une maladresse qui s'est ajoutée à d'autres maladroites, ce que le Maroc a fini par prendre pour de la malveillance. Ces difficultés nous ont permis de mesurer l'importance de la coopération en matière de lutte contre les trafics de drogue et contre le terrorisme tandis que la suspension de la coopération judiciaire a eu des effets d'autant plus négatifs que de plus en plus de Français sont installés au Maroc et vice-versa. En dépit de certaines imperfections dans la rédaction du protocole, celui-ci ne contient pas de procédure de subsidiarité obligatoire. Par ailleurs, il serait malhonnête de nier les efforts accomplis depuis 10 ans par le Maroc en matière de justice. La société civile est attentive et vigilante à ce sujet. Il est légitime que le protocole ait fait débat. Toutefois, certains arguments vont au-delà des stricts aspects juridiques. En ce qui concerne ces derniers, il faut souligner que ce texte est conforme à nos engagements internationaux, qu'il ne remet pas en cause la compétence universelle, qu'il est respectueux de l'indépendance du juge français, enfin qu'il vise à améliorer la coopération et la concertation entre les juridictions marocaines et françaises. L'imprécision relative aux binationaux sera sans doute levée en séance.

M. Claude Malhuret. – Vous nous avez rappelé l'origine juridico-diplomatique de ce protocole. Je voudrais vous poser une question pratique. Il y a des centaines de milliers de marocains en France et des dizaines de milliers de Français au Maroc. Il doit y avoir des milliers de procédures judiciaires mineures qui les concernent devant les tribunaux de grande instance. Or cette convention ne fait pas de distinction selon la gravité des faits. Va-t-il falloir, pour chaque affaire, que l'on prévienne les autorités judiciaires de chaque pays ?

M. Christian Cambon, rapporteur. – Non, cela ne concerne que l'application des conventions internationales et, de ce fait, des infractions graves. Il ne s'agit pas d'alourdir le fonctionnement de la justice des deux pays, mais, au contraire, de faciliter ce fonctionnement en développant la coopération et l'entraide pour les affaires complexes.

M. Henri de Raincourt. – Il est dommage d'avoir à en passer par la loi pour réparer les relations franco-marocaines ! Certains juges pourraient agir avec plus de considération pour les conséquences potentielles de certaines procédures.

M. Christian Cambon, rapporteur. – L'association des magistrats instructeurs fait valoir qu'il n'y a eu en l'espèce aucune irrégularité commise. Les policiers français ne sont pas entrés dans la résidence de l'ambassadeur.

M. Jenny Lorgeoux. – En tout cas, j'observe que l'argumentation juridique développée par le rapporteur et les intérêts supérieurs de l'Etat se rencontrent.

M. Jean-Pierre Cantegrit. – Les initiatives de certains magistrats peuvent aboutir à des tensions internationales. J'observe que les difficultés qui ont suscité la brouille n'auraient pas pu arriver, par exemple, au

Royaume-Uni ou de tels excès n'existent pas. Il existe une communauté française au Maroc très importante. Certains de ces Français sont nés au Maroc et sont très attachés à ce pays, d'autres sont des représentants de grandes et moyennes entreprises qui y sont implantées, d'autre encore des binationaux. Enfin, ceux de nos compatriotes qui s'y rendent pour y passer leur retraite sont de plus en plus nombreux. On ne peut donc que se satisfaire de cette convention.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Beaucoup a déjà été dit. En tant que sénateur des Français de l'étranger, j'estime qu'il est de mon devoir de veiller à la sécurité juridique des Français installés au Maroc. Il ne faut pas oublier à ce sujet qu'il y a des cas où des Français ont été dépossédés de leurs biens acquis de manière légitime. Le texte va dans le bon sens mais nous devons avoir des garanties : j'ai moi-même rédigé une question écrite à l'intention du ministre.

M. Hubert Falco. – Aujourd'hui plus que jamais il convient d'être conscients de l'aspect stratégique d'un tel texte, le Maroc étant un partenaire privilégié de la France.

M. Michel Billout. – Il est certes satisfaisant que la France et le Maroc retrouvent une relation apaisée. Toutefois, je regrette que le protocole soit si sujet à interprétations diverses. La qualité du travail de certaines ONG est incontestée, qui ont produit des rapports sérieux sur le non-respect des droits de l'homme au Maroc. Il est normal, dès lors, qu'elles soulignent les zones d'ombre du protocole. Certes des efforts ont été faits par le Maroc mais il en reste à accomplir. En ce qui concerne le système judiciaire, de nombreux binationaux ont des difficultés pour faire valoir leurs droits au Maroc. Le troisième point du protocole n'instaure certes pas un renvoi automatique, mais il est fortement incitatif !

M. Christian Cambon, rapporteur. – J'ai souhaité faire un rapport précis reprenant l'ensemble des termes du débat. Les associations humanitaires sont ici parfaitement dans leur rôle. Il faut cependant redire que les juges français sont indépendants et qu'aucun principe de notre droit n'est ici malmené.

À l'issue de la discussion, la commission a adopté le projet de loi, Mmes Michelle Demessine et Leïla Aïchi et M. Michel Billout votant contre et Mme Joëlle Garriaud-Maylam s'abstenant.

ANNEXE - PERSONNES AUDITIONNÉES

Mardi 19 mai 2015	M. Hervé ASCENCIO , professeur de droit public à l'université Paris 1, Panthéon-Sorbonne.
Jeudi 21 mai 2015	Mme Christine LAZERGES , Présidente de la CNCDH ; Mme Renée KOERING JOULIN , membre ; M. Hervé HENRION , conseiller juridique ; Mme Alison MARCHAL , chargée de mission.
Mardi 26 mai 2015	Mme Hélène LEGEAY , ACAT ; Mme Jeanne SULZER , Amnesty international ; Mme Leslie HASKELL , Human Rights Watch ; Mme Clémence BECTARTE , Fédération internationale des droits de l'homme ; M. Michel TUBIANA , Ligue des droits de l'Homme.
Mercredi 27 mai 2015	<u>Ministère de la justice :</u> <ul style="list-style-type: none">- M. Robert GELLI, Directeur des affaires criminelles et des grâces ;- Mme Sonya DJEMNI-WAGNER, Chargée de mission auprès du Directeur pour les affaires européennes et internationales ;- Mme Caroline GONTRAN, cheffe du bureau de l'entraide pénale internationale, direction des affaires criminelles et des grâces. <u>Ministère des affaires étrangères :</u> <ul style="list-style-type: none">- M. Pierre BOUSSAROQUE, directeur-adjoint de la direction des affaires juridiques ;- Mme Florence MERLOZ, sous-directrice des droits de l'homme à la direction des affaires juridiques ;- Mme Sandrine BARBIER, chef de la mission des accords et traités à la direction des affaires juridiques.