



# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 janvier 2009.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR :

- LE PROJET DE LOI n° 1103, *autorisant l'**approbation** de l'**accord** entre le **Gouvernement** de la **République française** et le **Gouvernement** de la **République de Croatie** relatif à la **coopération** en matière de **sécurité intérieure**,*

*et*

- LE PROJET DE LOI n° 1104, *autorisant l'**approbation** de l'**accord** de **coopération** en matière de **sécurité intérieure** entre le **Gouvernement** de la **République française** et le **Gouvernement** de la **République de Slovénie**,*

PAR M. JEAN-MARC ROUBAUD,

Député



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I – LES RELATIONS BILATÉRALES QU’ENTRETIENT LA FRANCE AVEC LA CROATIE ET LA SLOVÉNIE PEUVENT ENCORE S’ÉTOFFER EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE</b> .....	7
A – LA SITUATION INTÉRIEURE EN CROATIE ET EN SLOVÉNIE EST ASSEZ CONTRASTÉE.....	7
1) La Slovénie est membre de l’Union européenne et de l’espace Schengen.....	7
2) La prochaine adhésion de la Croatie à l’Union européenne est notamment conditionnée par des progrès dans le domaine de la sécurité intérieure .....	7
B – ... MAIS CES PAYS SONT TOUS DEUX SITUÉS DANS UNE RÉGION OÙ LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE JUSTIFIE UNE COOPÉRATION ACCRUE AVEC LA FRANCE .....	9
1) La coopération existante couvre déjà certains aspects de sécurité intérieure .....	9
<i>a) Le préambule de l’accord avec la Slovénie met en exergue la coopération bilatérale existante .....</i>	<i>9</i>
<i>b) La coopération bilatérale avec la Croatie met l’accent sur la perspective d’intégration dans l’Union européenne .....</i>	<i>10</i>
<i>c) La création du « Pôle de Zagreb » est emblématique du besoin de coopération pluridisciplinaire.....</i>	<i>11</i>
2) Il convient d’aller au-delà, en tenant compte de liens de nature différente avec l’Union européenne.....	12
<i>a) Des situations différentes au regard de la JAI et de Schengen .....</i>	<i>12</i>
<i>b) Des progrès attendus et nécessaires .....</i>	<i>14</i>

<b>II – LES DEUX ACCORDS SOUMIS À APPROBATION DIFFÉRENT PEU DU MODÈLE TYPE ET ENCOURAGENT LA COOPÉRATION TANT TECHNIQUE QU’OPÉRATIONNELLE</b> .....	17
A – LES DEUX ACCORDS PRÉSENTENT PEU D’ÉCARTS PAR RAPPORT AU MODÈLE TYPE EN VIGUEUR OU EN NÉGOCIATION AVEC NOMBRE D’AUTRES ÉTATS.....	17
1) Des accords déjà ratifiés par les deux autres Parties et signés ou projetés avec d’autres pays .....	17
a) <i>Une dizaine d’années de négociations</i> .....	17
b) <i>Des accords similaires avec 40 autres États</i> .....	18
2) Un contenu classique et quasi identique entre les deux accords.....	18
a) <i>Un canevas identique</i> .....	18
b) <i>Des différences minimales par rapport à « l’accord type »</i> .....	20
3) Une attention particulière aux transferts de données personnelles .....	22
B – SOUS RÉSERVE DE L’ENGAGEMENT DES MOYENS SUFFISANTS, LES DEUX ACCORDS PERMETTRONT DE RENFORCER CONCRÈTEMENT LA COOPÉRATION DANS TOUS LES DOMAINES DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE.....	23
1 – La mise en œuvre de la coopération plus étroite sera notamment fonction des moyens alloués .....	23
a) <i>En Croatie, une logique de programmation</i> .....	23
b) <i>En Slovénie, une approche moins systématique</i> .....	23
2 – Les accords ne limitent pas le champ concret de la coopération prévue.....	24
<b>CONCLUSION</b> .....	27
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	29
<b>ANNEXE : LISTE DES ACCORDS BILATÉRAUX CONCLUS PAR LA FRANCE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE</b> .....	31

Mesdames, Messieurs,

Au cours de sa présidence du Conseil de l'Union européenne (PFUE) qui s'est achevée le 31 décembre dernier, la France a œuvré à la construction d'une Europe plus sûre pour ses citoyens. Grâce à une méthode pragmatique, consistant à rapprocher les dispositifs existants, à identifier les pistes d'amélioration et à promouvoir les projets concrets, la présidence française a contribué à renforcer l'efficacité de la lutte contre l'insécurité sous toutes ses formes. Elle a surtout innové en se concentrant sur la dimension opérationnelle de la coopération entre services de police des États membres, au moyen d'instruments européens.

La présidence française a ainsi contribué à la lutte contre la menace terroriste, par le renouvellement du plan d'action contre la radicalisation et le recrutement, par l'élaboration dans ce domaine d'un guide des meilleures pratiques en milieu carcéral, par la mise en place d'une détection des personnes suspectées de terrorisme à l'occasion d'une demande de visa ou encore par la prévention de la menace nucléaire, radiologique, biologique et chimique grâce à une base de données au sein de l'office européen de police (Europol).

En matière de lutte contre la criminalité, la présidence française a voulu rapprocher les pratiques, moderniser les techniques et lutter contre les grands trafics, en élaborant un guide consacré aux centres de coopération policière et douanière, ou en mettant en place des commissariats européens dans les lieux de forte affluence touristique. La lutte contre la cybercriminalité a également constitué un axe fort de la PFUE. Par ailleurs, le Centre européen de coordination de la lutte antidrogue en Méditerranée a été créé à Toulon. En matière de trafic d'armes, la réunion du Forum avec les Balkans occidentaux a été l'occasion de définir un plan d'action qui inclut notamment la participation des services de police des pays de la région à des opérations communes avec l'Union européenne. Le Conseil a également adopté des conclusions qui permettront de renforcer l'efficacité dans la lutte contre le trafic des biens culturels volés.

S'ajoutent à ce bilan les autres avancées obtenues dans la constitution de l'espace commun de liberté, de sécurité et de justice, notamment sur la protection des données dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

Ce sont autant d'éléments de contexte impliquant l'Union européenne et ses voisins, dont votre Rapporteur se réjouit qu'ils viennent donner un relief particulier à l'exercice, classique, de l'examen d'accords bilatéraux en matière de coopération dans le domaine de la sécurité intérieure.

Les deux accords faisant l'objet du présent rapport ont été signés le 10 octobre 2007 à Paris par Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales, respectivement avec le ministre de l'Intérieur de la République de Croatie et son homologue de la République de Slovénie.

Après avoir décrit les principaux aspects de la coopération bilatérale française en matière de sécurité intérieure avec chacun de ces deux États – non sans souligner les différences liées au statut différent de la Croatie et de la Slovénie à l'égard de l'Union européenne et de l'espace Schengen –, votre Rapporteur s'attachera à la description et à l'analyse du texte des deux accords, pour constater qu'ils s'écartent très peu du modèle préétabli des accords de ce type.

\*

En remerciant les services du ministère des Affaires étrangères et européennes et du ministère de l'Intérieur pour la qualité des réponses qu'ils ont bien voulu apporter à ses questions, votre Rapporteur regrette toutefois de ne les avoir reçus qu'avec retard et après plusieurs relances.

## **I – LES RELATIONS BILATÉRALES QU’ENTRETIENT LA FRANCE AVEC LA CROATIE ET LA SLOVÉNIE PEUVENT ENCORE S’ÉTOFFER EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE**

### **A – La situation intérieure en Croatie et en Slovénie est assez contrastée...**

#### *1) La Slovénie est membre de l’Union européenne et de l’espace Schengen*

Devenue indépendante en 1991, la Slovénie a, de 2004 à 2008, poursuivi une politique d’intégration européenne, avec l’adoption de l’euro au 1<sup>er</sup> janvier 2007, l’adhésion à l’espace Schengen le 21 décembre 2007 et l’exercice de la présidence tournante du Conseil de l’Union européenne du 1<sup>er</sup> au 30 juin 2008.

La Slovénie a connu ces dernières années une croissance robuste et relativement équilibrée : 6,8 % en 2007, prévision de 4,4 % pour 2008 – l’art de la prévision devenant certes plus difficile encore dans le contexte de la crise économique actuelle. Les finances publiques du pays ont été assainies : le déficit public a été ramené à 0,1 % du PIB en 2007 et le niveau de la dette publique était alors l’un des plus faibles de la zone euro (autour de 24 % du PIB). Un Conseil économique du gouvernement a été créé en novembre 2008 pour coordonner la réponse à la crise économique et financière internationale. Le gouvernement a par ailleurs adopté en décembre 2008 un plan de relance de l’activité économique s’appuyant principalement sur les entreprises. Le taux de chômage demeure l’un des plus bas de la zone euro (4,3 % en novembre 2008). Les négociations d’adhésion de la Slovénie à l’OCDE sont en cours. Par contraste, la situation générale en Croatie est plus délicate.

#### *2) La prochaine adhésion de la Croatie à l’Union européenne est notamment conditionnée par des progrès dans le domaine de la sécurité intérieure*

La Croatie est près de trois fois plus étendue et plus de deux fois plus peuplée que la Slovénie, mais elle dispose d’un PIB par habitant (8 400 euros) qui n’atteint pas la moitié de celui de sa voisine, et elle est située vingt places derrière elle en termes d’indice de développement humain. Il faut pour autant se garder de toute caricature : la Bulgarie et la Roumanie, États membres de l’Union européenne, ont un PIB par habitant nettement inférieur à celui de la Croatie : respectivement 3 800 et 5 500 euros.

Ancienne république de la Fédération yougoslave, la Croatie n'a acquis son indépendance, proclamée le 25 juin 1991 – soit le même jour que la Slovénie – qu'au prix d'un conflit meurtrier. La « guerre patriotique » s'est achevée en 1995, et s'est traduite par le départ de l'essentiel de la minorité serbe. Le pays n'a retrouvé l'entière souveraineté sur l'intégralité de son territoire qu'en 1998. L'arrivée au pouvoir des sociaux-libéraux en janvier 2000 et l'élection dans la foulée de M. Stjepan Mesić à la Présidence de la République, ont mis un terme à l'ère nationaliste de son prédécesseur M. Franjo Tudjman – décédé fin 1999 – et ouvert la voie à la démocratisation des institutions du pays. La Croatie, sortie de son isolement, s'est lancée dans les réformes économiques et ouverte à l'Occident. Cette évolution s'est confirmée depuis lors, et l'adhésion à l'OTAN prévue au prochain sommet de Strasbourg-Kehl les 3 et 4 avril prochains, comme le processus d'adhésion à l'Union européenne, en sont des symboles éloquentes. La Croatie est aujourd'hui – la Slovénie mise à part – le pays le plus avancé des Balkans occidentaux, résolument tourné vers l'Europe.

L'adhésion à l'Union européenne est à l'heure actuelle la première priorité de la Croatie. Après la signature d'un accord de stabilisation et d'association, la Croatie s'est vu accorder le statut de candidat à l'adhésion par le Conseil européen de juin 2004. La décision d'ouvrir les négociations d'adhésion avec l'Union a été prise le 3 octobre 2005, après l'évaluation positive par la procureure du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, Mme Carla del Ponte, de la coopération de la Croatie avec le tribunal. Il s'agissait en effet d'une condition *sine qua non* pour les États membres.

Le dernier rapport de progrès de la Commission européenne, paru en novembre 2008 et que le commissaire à l'élargissement, M. Olli Rehn, est alors venu présenter devant notre commission des Affaires étrangères, souligne les lacunes qui subsistent dans les domaines prioritaires que sont la réforme du système judiciaire et de l'administration publique, et la lutte contre la corruption, en dépit des quelques avancées observées. La Croatie doit également progresser dans le domaine des droits des minorités et du retour des réfugiés.

Trois ans après leur ouverture, les négociations d'adhésion sont entrées dans une phase déterminante en 2008. Elles sont à ce jour ouvertes pour 22 chapitres, dont 7 clos provisoirement, sur les 35 que compte la négociation. La Croatie a également satisfait à toutes les conditions requises pour l'ouverture de 8 autres chapitres et la clôture de 2 autres. Ces progrès n'ont cependant pas pu être formalisés lors de la Conférence intergouvernementale tenue le 19 décembre 2008 sous présidence française, en raison de l'opposition de la Slovénie.

### **Les différends entre la Croatie et la Slovénie**

Les relations de la Croatie avec la Slovénie sont toujours handicapées par les différends qui subsistent entre les deux pays : délimitation des espaces frontaliers maritimes et terrestres, pêche, centrale nucléaire, dossier de la Ljubljanska Banka.

La Slovénie a ainsi bloqué en décembre 2008 les négociations d'adhésion de la Croatie à l'UE sur 10 chapitres, au motif que les documents présentés par la partie croate préjugeraient de la délimitation de la frontière. La solution proposée par la présidence française du Conseil de l'UE, assurant l'étanchéité entre le différend frontalier et la négociation d'adhésion, n'a pas abouti, faute de mouvement slovène.

L'accord de Bled de l'été 2007 entre les deux premiers ministres de Croatie et de Slovénie entérinait en théorie un recours à l'arbitrage international pour trouver une solution à ces différends. La partie slovène refuse de faire appel à la Cour internationale de justice, l'application stricte du droit international lui étant défavorable.

À la fin du mois de janvier 2009, la Commission européenne a demandé au diplomate finlandais Martti Ahtisaari de mener une médiation sur cette question, à la condition que les deux parties l'acceptent.

Les autorités croates maintiennent leur objectif d'une conclusion technique des négociations fin 2009 pour une adhésion à partir de 2010-2011, sous réserve que le problème institutionnel soit résolu, et que le blocage slovène puisse être levé. Votre Rapporteur doit cependant à la vérité de dire que ce calendrier semble devenu particulièrement optimiste.

### **B – ... mais ces pays sont tous deux situés dans une région où la lutte contre la criminalité organisée justifie une coopération accrue avec la France**

*1) La coopération existante couvre déjà certains aspects de sécurité intérieure*

#### **a) Le préambule de l'accord avec la Slovénie met en exergue la coopération bilatérale existante**

Régie notamment par l'accord de coopération culturelle, éducative, scientifique et technique du 6 novembre 1992 et l'accord relatif à la réadmission de personnes en situation irrégulière du 1<sup>er</sup> février 1993, la coopération bilatérale entre la France et la Slovénie touchant la sécurité intérieure est allée croissant ces dernières années.

La coopération administrative, dynamisée par les jumelages institutionnels financés dans le cadre du programme Phare<sup>(1)</sup>, a été d'abord orientée prioritairement vers la préparation de la Slovénie à l'entrée dans l'Union.

---

(1) Programme d'aide communautaire aux pays d'Europe centrale et orientale.

Articulée avec cette participation aux jumelages, elle s'est fortement développée depuis 2000, tant pour préparer les fonctionnaires slovènes aux questions européennes que pour aider à la mise en place de régions. Elle s'est en particulier densifiée dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, portant sur le contrôle des frontières, la lutte contre le crime organisé et l'immigration clandestine, ainsi que le création d'un Centre de formation de magistrats.

Cette coopération s'est muée en véritable partenariat. Un projet franco-slovène pour la formation des fonctionnaires aux affaires européennes en Serbie-Monténégro a été retenu au titre du programme CARDS <sup>(1)</sup> d'assistance aux Balkans occidentaux. Dans le contexte des présidences successives, slovène puis française, du Conseil de l'Union européenne en 2008, ont été organisés des séminaires sur l'exercice d'une présidence et sur les techniques de communication et de négociation au sein des institutions européennes, avec le concours du Centre des études européennes de Strasbourg.

C'est dans cette dynamique que s'inscrit le projet de loi analysé dans le présent rapport.

#### **b) La coopération bilatérale avec la Croatie met l'accent sur la perspective d'intégration dans l'Union européenne**

Un nouvel accord franco-croate de coopération culturelle, scientifique et technique a été signé le 22 mars 2007 pour la période 2007-2009. Il doit favoriser l'intégration de la Croatie dans l'Union européenne, en particulier pour tout ce qui a trait à l'amélioration des capacités administratives et à l'acquis communautaire. Dans cet esprit, la France a affecté auprès du Premier ministre croate un conseiller pour l'adhésion, ancien directeur général à la Commission européenne. Une seconde mission d'expertise auprès des autorités croates a par ailleurs été constituée sur les thèmes de la réforme de la justice et de la bonne gouvernance.

Le soutien en vue de l'adhésion de la Croatie à l'UE se traduit aussi par des présentations d'offres françaises dans le cadre des « jumelages » de pré-adhésion. La France a été choisie depuis 2001 pour cinq jumelages, portant sur la formation des procureurs, la gestion des frontières, le renforcement de la gestion des ressources humaines du ministère de l'Intérieur, le renforcement de l'administration fiscale dans le domaine de l'audit, et enfin la formation des policiers aux techniques d'enquête en matière d'explosifs.

Afin d'être davantage présente et de mieux préparer les futurs appels d'offres, la France a en outre engagé des actions financées sur crédits bilatéraux :

– l'appui aux réformes administratives, avec la formation de fonctionnaires aux affaires européennes ;

---

(1) *En français, le développement de l'acronyme est le suivant : assistance communautaire pour la reconstruction, le développement et la stabilisation.*

– l’aide à la préparation de la Croatie à l’espace de sécurité, de liberté et de justice, avec le soutien à la réforme du système judiciaire et un appui dans les affaires intérieures. La coopération policière a ainsi été renforcée par la création d’un poste d’attaché de sécurité intérieure au sein de l’ambassade de France. Un projet de coopération est à l’étude pour la création d’une école de la magistrature sur le modèle de l’École nationale de la magistrature française. En outre, depuis l’été 2006, la France participe au plan de sécurité pour la saison touristique, en mettant à disposition deux policiers français sur les sites touristiques au profit des touristes français.

C’est dans ce contexte qu’ont été signés deux accords bilatéraux entre la France et la Croatie, l’un relatif à l’assistance et à la coopération en matière de sécurité civile et l’autre – qui fait l’objet du présent rapport – relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure, à Paris, le 10 octobre 2007.

### **c) La création du « Pôle de Zagreb » est emblématique du besoin de coopération pluridisciplinaire**

C’est sur l’initiative du ministère des Affaires étrangères et européennes qu’a été mis en place dans la capitale croate un pôle régional de lutte contre la criminalité organisée originaire du Sud-est de l’Europe, réunissant des représentants de plusieurs administrations françaises.

#### **La création du pôle de Zagreb sur la criminalité en provenance des Balkans**

À la suite de sa visite au Kosovo et en Bosnie-Herzégovine à l’automne 2002, M. Dominique de Villepin, alors ministre des Affaires étrangères, a estimé qu’une attention particulière méritait d’être apportée à la criminalité organisée en provenance du Sud-est européen. En novembre 2002, le Quai d’Orsay a suscité la création d’un groupe de travail interministériel dans le cadre du Secrétariat général de la défense nationale. Il s’agissait d’évaluer l’impact des réseaux criminels balkaniques sur notre territoire et au sein de l’Union européenne.

La réflexion a débouché sur plusieurs initiatives visant à améliorer la circulation du renseignement d’intérêt criminel entre les différents acteurs déployés dans la zone. La plus ambitieuse a consisté à créer, *in situ*, une structure interministérielle capable de faire fructifier les possibilités offertes par la présence multilatérale dans la région.

Ce pôle a été implanté au sein de l’ambassade de France à Zagreb, dans un pays politiquement apaisé au centre des Balkans occidentaux. Il a démarré ses activités fin septembre 2004 avec pour mission d’assurer l’alerte politico-stratégique et l’animation opérationnelle du dispositif français déployé dans la région. Sa zone de compétence s’étend sur onze pays du Sud-est de l’Europe : les États de l’ex-Yougoslavie, la Bulgarie, la Roumanie, la Moldavie, l’Albanie, la Turquie et Chypre. Il est composé d’un magistrat, d’un lieutenant-colonel de gendarmerie, d’un inspecteur principal des douanes, d’un commissaire divisionnaire et d’un agent du ministère des Affaires étrangères et européennes, coordonnateur diplomatique de la structure.

Le pôle présente plusieurs intérêts. Il est tout d’abord un instrument au service de l’engagement diplomatique de la France dans le Sud-est de l’Europe, qui témoigne d’une volonté de lutter, avec les autorités de l’ensemble des États

concernés, contre la criminalité transnationale organisée qui freine la stabilité politique et le développement économique de ces nouveaux États. Tous les mois, des membres du pôle se rendent dans un pays donné pour rencontrer les autorités répressives et dresser un état des lieux de la lutte contre la criminalité organisée, tout en s'appuyant sur l'expertise de l'attaché de sécurité intérieure du poste.

Le pôle procure par ailleurs des analyses au profit des forces de police et de la justice, en complément des canaux bilatéraux habituels que sont les attachés de sécurité intérieure, les attachés douaniers ou autres services, sans notion de substitution ou de subordination vis-à-vis des entités existantes. Il se concentre tout particulièrement sur les aspects transnationaux de la criminalité organisée, impliquant au moins deux pays de la région et la France.

Le pôle peut améliorer ce que l'exposé des motifs des deux projets de loi objets du présent rapport nomme le « *retour en sécurité intérieure* », en apportant, grâce à une approche interministérielle, une vision régionale des réseaux et des routes criminelles qui ont des répercussions sur le territoire national. En effet, le crime organisé est un phénomène protéiforme, combattu dans notre pays par de nombreux acteurs dont l'activité reste souvent cloisonnée.

Fort de l'appui d'un important réseau de points de contact multilatéraux (Commission européenne, Conseil, Europol, Eurojust, Eufor, OSCE, Pacte de Stabilité, ONUDC<sup>(1)</sup>, MINUK, SECI<sup>(2)</sup>, OIM<sup>(3)</sup>...) ou bilatéraux (Britanniques de la *Serious Organised Crime Agency* notamment), le pôle participe enfin à l'échange de renseignements entre services destinés à les combattre, à propos des flux criminels transnationaux qui touchent la France.

*2) Il convient d'aller au-delà, en tenant compte de liens de nature différente avec l'Union européenne*

#### **a) Des situations différentes au regard de la JAI et de Schengen**

Les deux accords soumis à l'examen de l'Assemblée nationale amènent à se poser la question des conséquences du statut différent de la Croatie et de la Slovaquie à l'égard de l'Union européenne.

- Ces conséquences ont tout d'abord trait à l'échange de données à caractère personnel gérées par les services de police et de gendarmerie nationales, prévu dans chacun des deux accords, dont l'article 24 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure organise les conditions de transfert au profit de services de police étrangers.

---

(1) Office des Nations unies contre la drogue et le crime.

(2) Southeast European Co-operative Initiative.

(3) Organisation internationale des migrations.

Cet article 24 dispose que « *les données contenues dans les traitements automatisés de données à caractère personnel gérés par les services de police et de gendarmerie nationales peuvent être transmises, dans le cadre des engagements internationaux régulièrement introduits dans l'ordre juridique interne, à des organismes de coopération internationale en matière de police judiciaire ou à des services de police étrangers, qui représentent un niveau de protection suffisant de la vie privée, des libertés et des droits fondamentaux des personnes à l'égard du traitement dont ces données font l'objet ou peuvent faire l'objet. Le caractère suffisant du niveau de protection assuré par un État s'apprécie en fonction notamment des dispositions en vigueur dans cet État, des mesures de sécurité qui y sont appliquées, des caractéristiques propres du traitement, telles que ses fins et sa durée, ainsi que de la nature, de l'origine et de la destination des données traitées* ».

En tant qu'État membre de l'Union européenne, **la Slovénie** intègre dans son droit interne tout l'acquis communautaire, dont le régime juridique de protection des données à caractère personnel élaboré dans la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel, et plus récemment la décision-cadre 2008/977/JAI du 27 novembre 2008 relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

Pour **la Croatie**, le statut de candidat à l'entrée dans l'Union européenne ne permet pas d'emblée de juger la compatibilité de son niveau de protection des données personnelles et des droits fondamentaux des personnes. Cependant, plusieurs indices convergents permettent d'affirmer que la Croatie dispose d'un niveau de protection suffisant de la vie privée, des libertés et des droits fondamentaux des personnes à l'égard du traitement dont les données font l'objet.

Tout d'abord, si les instances de contrôle interne et européen n'ont pas eu à se prononcer positivement sur le niveau de protection des données personnelles de la part de la Croatie, elles ne l'ont pas non plus fait négativement. Ni la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ni la Commission européenne n'ont eu l'occasion de trancher la question.

Surtout, la Croatie applique dans son droit interne les principes fondamentaux de la protection des données, puisque la loi croate sur la protection des données à caractère personnel, entrée en vigueur en juin 2003, régit, à l'instar des grands principes de la loi française du 6 janvier 1978, la protection des données à caractère personnel sur les personnes physiques, ainsi que la surveillance de la collecte, du traitement et de l'utilisation de telles données. D'autre part, la Croatie a signé et ratifié la convention de 1981 du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données personnelles ainsi que le protocole additionnel concernant les autorités de

contrôle et les flux transfrontières de données. Enfin, l'agence croate qui surveille le traitement des données personnelles, opérationnelle depuis 2005, a obtenu en juin 2007 le statut d'observateur au sein du groupe de travail européen – dont la CNIL est membre – régulièrement consulté en matière de protection des données à caractère personnel.

Ainsi, le Conseil de l'Union européenne a pu conclure dès le 25 octobre 2004 qu'il n'y avait pas d'obstacle au fait d'inclure la transmission de données personnelles entre Europol et la Croatie dans l'accord entre ces deux entités. Par conséquent, il est admis qu'un niveau de protection suffisant est observé actuellement par la Croatie.

- Se poser la question du statut différent de la Croatie et de la Slovénie au regard de l'UE, c'est également examiner en quoi les accords examinés dans le présent rapport représentent une « plus-value » par rapport à la coopération bi- et multilatérale qu'impliquent la participation à l'espace européen de sécurité et de justice et l'appartenance à l'espace Schengen.

Par rapport au cadre juridique communautaire de la coopération policière déjà en vigueur pour la France et la Slovénie, l'apport essentiel de cet accord réside dans la coopération technique et opérationnelle que les parties pourront s'accorder sous la forme d'une assistance mutuelle – formation générale et spécialisée, échanges d'expérience professionnelle, conseil technique, accueil réciproque d'experts, *etc.* – détaillée *infra*.

Quant à l'appartenance de la Slovénie à l'espace Schengen, elle pourrait minorer la pertinence de l'accord dans son volet relatif à l'échange d'informations, puisque la décision-cadre 2006/960/JAI du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne s'applique à la France et à la Slovénie et se substitue à l'article 39 paragraphes 1<sup>er</sup>, 2 et 3 et à l'article 46 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen qui avaient institué le principe de l'assistance mutuelle, par le biais notamment d'un échange d'informations. Cependant, ce statut de membre de l'espace Schengen n'a pas d'influence sur le volet important de la coopération technique prévue par l'accord, que votre Rapporteur va développer.

Dès lors, il est pleinement justifié d'attendre des progrès en matière de coopération bilatérale dans le domaine de la sécurité intérieure, respectivement avec la Croatie et la Slovénie.

## **b) Des progrès attendus et nécessaires**

L'un des principaux moteurs guidant la politique de la France en matière de négociation d'accords bilatéraux de coopération dans le domaine de la sécurité est la recherche d'une meilleure gestion des phénomènes criminels qui touchent la France. Les réseaux criminels qui sévissent ou transitent par des pays

comme la Croatie et la Slovénie trouvent à se développer en Europe, et notamment en France. Renforcer notre coopération bilatérale avec ces pays dans des domaines-clefs contribue ainsi, en amont comme en aval, à la réduction de la criminalité en France.

Or précisément, sur le chemin de l'adhésion à l'Union européenne, le gouvernement croate devra faire la preuve de sa détermination et de sa capacité à lutter efficacement contre la corruption et le crime organisé. La Croatie a en effet connu ces derniers temps plusieurs affaires à caractère mafieux qui ont abouti au limogeage des ministres de la justice et de l'intérieur, ainsi que du chef de la police. Il s'agit des assassinats à Zagreb, le 6 octobre 2008, de la fille de l'avocat de l'ex-général Zagorec, puis le 24 octobre, du rédacteur en chef de l'hebdomadaire *Nacional*, ces événements faisant suite à des affaires – non résolues à ce jour – de passages à tabac d'un journaliste spécialisé dans les enquêtes sur la corruption et la mafia, et de deux hommes d'affaires. Une coopération plus étroite ne pourra qu'aider les autorités croates dans l'exercice de leurs missions de sécurité.

Une autre illustration de l'amélioration tangible du « *retour en sécurité intérieure* » que favorisera l'entrée en vigueur des deux accords avec la Croatie et la Slovénie réside dans l'échange d'attachés de sécurité intérieure entre les Parties. Un accord de sécurité intérieure n'est certes pas indispensable au déploiement d'un tel attaché ; mais le fait d'inscrire une telle stipulation dans un accord de coopération en matière de sécurité intérieure reflète le souhait que les États signataires ont de disposer chacune d'un attaché dans l'autre État. Or si la France dispose d'un attaché de sécurité intérieure en Slovénie et d'un autre en Croatie, ces deux partenaires n'en ont pas encore en France.

Ainsi, qu'il s'agisse d'éléments de contexte, de questions de principe ou bien d'enjeux éminemment pratiques, les raisons ne manquent pas, qui ont présidé à la négociation et à la conclusion des deux accords de coopération en matière de sécurité intérieure dont votre Rapporteur entend à présent détailler le contenu.



## II – LES DEUX ACCORDS SOUMIS À APPROBATION DIFFÉRENT PEU DU MODÈLE TYPE ET ENCOURAGENT LA COOPÉRATION TANT TECHNIQUE QU’OPÉRATIONNELLE

### A – Les deux accords présentent peu d’écarts par rapport au modèle type en vigueur ou en négociation avec nombre d’autres États

*1) Des accords déjà ratifiés par les deux autres Parties et signés ou projetés avec d’autres pays*

#### a) Une dizaine d’années de négociations

• **Avec la Croatie**, la première démarche remonte à 1998. À cette époque, l’ambassade de France en Croatie avait transmis au ministère français des Affaires étrangères une proposition croate d’accord intergouvernemental relatif à la coopération policière inspirée de l’accord existant avec la Belgique. Depuis cette date, des contre-propositions et amendements ont été échangés entre les deux pays, en mars 1999 et en octobre 2001 pour la partie française.

À partir de 2003, le sujet a connu un regain d’intérêt en raison d’un projet de visite officielle en France qui aurait pu servir de cadre à la signature de l’accord, devenu « accord de sécurité intérieure », et d’un autre accord en préparation dans le domaine de la sécurité civile. Le projet a alors fait l’objet de consultations interministérielles en France. En 2004, les nouvelles propositions croates ont été examinées en tenant compte de l’avis du Conseil d’État sur les accords en cours, notamment avec la Colombie, l’Algérie et le gouvernement macédonien.

Les négociations se sont poursuivies en 2005 jusqu’à recevoir l’aval des deux parties. Les dernières retouches ont été opérées en 2007, juste avant la signature de l’accord, le 10 octobre 2007 à Paris, en marge du salon Milipol, par le ministre de l’Intérieur français et son homologue croate.

• **L’accord de coopération franco-slovène** est l’aboutissement de neuf années d’échanges au cours desquelles plusieurs retouches ont été apportées à la proposition initiale de l’ambassade de France en Slovénie, faite le 6 novembre 1998. Les modifications ont porté essentiellement sur la forme du texte – notamment en ce qui concerne la terminologie en matière de stupéfiants – et sur les références aux conventions internationales et aux dispositifs législatifs en vigueur dans les États signataires. Les modifications les plus profondes ont été apportées en 2004 et 2007 ; la perspective des présidences du Conseil de l’Union européenne a permis une accélération de la négociation.

## **b) Des accords similaires avec 40 autres États**

La liste des accords bilatéraux conclus par la France à ce jour en matière de sécurité intérieure – le plus souvent dans le domaine de la coopération policière – figure en annexe au présent rapport. En incluant les accords avec la Croatie et la Slovénie, leur nombre s'élève à 42.

La lecture de ce tableau permet de constater l'importance attachée par la France à ce type de coopération avec des États d'Europe orientale et d'Asie centrale, puisque des accords ont été signés dans ce domaine avec la Pologne en 1996, la Roumanie, la République tchèque et la Hongrie en 1997, la Slovaquie en 1998, le Tadjikistan, l'Ukraine et la Bulgarie en 2002, l'Ancienne République yougoslave de Macédoine et la Russie en 2003. D'autres accords du même type sont en cours de ratification ou en projet dans la région, avec l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie et la Moldavie.

De leur côté, la Croatie comme la Slovénie poursuivent leur propre coopération bilatérale en matière de sécurité intérieure :

– la Croatie a ainsi signé 27 accords bilatéraux de coopération policière, principalement avec ses voisins ou avec des États proches, mais aussi avec le Chili, l'Inde ou le Sri Lanka. À ces différents accords, il faut ajouter neuf « actes bilatéraux internationaux » ainsi que deux accords de coopération avec l'Office européen de police (Europol) et dans le cadre de l'entité de coopération policière et douanière de treize États de l'Europe du Sud-est (y compris la Slovénie), dénommée *Southeast European Co-operative Initiative* ;

– la Slovénie a signé des accords de coopération bilatérale en matière de sécurité intérieure avec ses voisins, ainsi qu'avec une grande majorité de pays de l'Union européenne. Ils sont encore en phase de négociation avec l'Espagne et le Portugal. Enfin, deux accords trilatéraux ont été signés pour constituer une base juridique à l'ouverture de centres de coopération policière à proximité des frontières : un premier accord a été signé avec l'Autriche et l'Italie pour la mise en œuvre du centre de coopération de Megvarje en 2007. Un deuxième accord a été signé avec l'Autriche et la Hongrie en 2008 pour le centre de Dolga Vas. La Croatie est invitée à participer dans les meilleurs délais à ce centre de coopération.

### *2) Un contenu classique et quasi identique entre les deux accords*

#### **a) Un canevas identique**

Les différences entre chacun des deux accords bilatéraux ne sont que de détail. Tous deux reprennent le même schéma, à savoir :

- une liste des domaines de coopération technique et opérationnelle ;
- une clause de sauvegarde ;

- des précisions relatives aux modalités de coopération ainsi qu’aux conditions concrètes de sa mise en œuvre ;
- des stipulations relatives à la protection des données personnelles ;
- des stipulations finales classiques.

Les domaines de coopération sont visés en termes quasi identiques, à **l’article 1<sup>er</sup>** de chaque accord. Il s’agit de la lutte contre la criminalité organisée, contre le trafic illicite des stupéfiants, contre la traite des êtres humains et les trafics illicites d’organes, contre le blanchiment, contre le terrorisme, contre le trafic d’armes et de produits chimiques, contre le trafic des biens culturels, contre les faux et contrefaçons, contre le trafic de véhicules volés.

Les points de la liste formulés de façon positive visent l’assistance mutuelle en matière de sûreté des moyens de transport, de police technique et scientifique, de maintien de l’ordre et de formation.

La clause de sauvegarde, contenue dans **l’article 2** de chacun des textes, est habituelle dans ce type d’accord portant sur des sujets éminemment sensibles. Elle permet à chacune des Parties de refuser une demande de coopération adressée par l’autre Partie, en invoquant sa propre souveraineté, l’ordre public ou les droits fondamentaux de la personne.

Dans l’accord avec la Slovénie, la clause de sauvegarde est un peu plus large puisqu’elle permet également de suspendre la coopération en arguant de l’incompatibilité avec la législation interne. Cette précaution supplémentaire est toutefois d’une portée limitée car elle s’applique à l’hypothèse d’une demande ponctuelle en cours de coopération, et non aux conditions générales de coopération avant qu’elle entre en vigueur.

**Les articles 3 à 5** de chacun des accords détaillent les modalités de la coopération par échange d’informations et de compétences. Ils déclinent ainsi la coopération opérationnelle envisagée :

- dans la lutte contre la criminalité internationale (**article 3**) ;
- dans la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants (**article 4**) ;
- dans la lutte contre le terrorisme (**article 5**).

**L’article 6** de l’accord avec la Croatie, qui précise les formes de la coopération technique, est repris en substance au **point 3 de l’article 1<sup>er</sup>** de l’accord avec la Slovénie.

La symétrie demeure la règle pour les trois articles relatifs aux aspects pratiques de la coopération :

- le fonctionnement administratif de la coopération technique (**article 7** de l’accord avec la Croatie et **article 6** de l’accord avec la Slovénie) ;

– le financement des actions envisagées (**article 8** de l'accord avec la Croatie et **article 7** de l'accord avec la Slovénie) ;

– la désignation des autorités responsables de leur mise en œuvre (**article 9** de l'accord avec la Croatie et **article 8** de l'accord avec la Slovénie).

Une particulière attention est portée à la protection des données nominatives susceptibles d'être échangées dans le cadre de chacun des accords (*cf. infra*).

Quant aux **stipulations finales**, relatives à l'entrée en vigueur, à la modification et à la dénonciation des accords (**article 12** de l'accord avec la Croatie et **article 11** de l'accord avec la Slovénie), elles sont des plus classiques. Votre Rapporteur note toutefois de légères incohérences :

– l'accord avec la Croatie ne mentionne *in fine* aucune durée de validité, alors que l'hypothèse de non-reconduction de l'accord est envisagée plus haut dans le corps du texte (au **point 7 de l'article 10**) ;

– quant à l'accord avec la Slovénie, il est expressément conclu « *pour une durée illimitée* » dans les stipulations finales, alors même que l'hypothèse de non-reconduction est, là aussi, évoquée plus haut (dernier tiret du **point 1 de l'article 9**).

Le Gouvernement reconnaît ces imperfections, dont il faut toutefois souligner la faible portée.

#### **b) Des différences minimales par rapport à « l'accord type »**

Quelques écarts entre le contenu de chacun des accords et le contenu théorique de ce type d'accords peuvent être soulignés.

- Pour l'accord conclu avec la **Croatie** :

- dans le **préambule**, pas de référence à la convention de 1981 sur la protection des données à caractère personnel ;

- à l'**article 1<sup>er</sup>** relatif aux domaines de coopération, le texte est plus précis concernant la traite des êtres humains (« *notamment des enfants en vue de leur adoption ou d'une utilisation pornographique* »), il insiste sur « *la fraude documentaire se rapportant* » à l'immigration irrégulière, il ne précise pas que les faux et les contrefaçons se rapportent aux moyens de paiement et aux documents d'identification, il est moins précis sur le trafic d'armes, il introduit la coopération en matière de maintien de l'ordre, il mentionne la « *gestion du personnel* » en plus de sa formation, enfin il ne couvre pas la lutte contre la criminalité portant atteinte à l'environnement ;

- à l'**article 3**, consacré aux formes de la coopération en matière de lutte contre la criminalité organisée, on note l'ajout d'un **point 7 relatif à la protection des témoins** : « *Sous réserve des prérogatives des autorités judiciaires, les Parties coopèrent pour accorder aide et protection aux témoins si*

*la vie, la santé ou les biens de ceux-ci ou de leurs proches sont mis en danger en raison de l'importance que revêtent pour la procédure pénale les informations dont ils disposent » ;*

– dans les stipulations finales (**article 12**), il n'y a pas d'article consacré au règlement des différends sur l'interprétation ou l'application de l'accord, aucune indication de durée de l'accord, non plus qu'aucune possibilité de suspendre l'accord totalement ou partiellement – à distinguer de la clause de sauvegarde de l'article 2 qui vise des refus ponctuels.

- Pour l'accord conclu avec la **Slovénie** :

– s'agissant du respect des législations nationales et des clauses de sauvegarde, alors que dans l'accord type un article unique contient ces notions, ici une première référence est faite en début d'**article 1<sup>er</sup>** (portant sur les domaines de coopération) et à l'**article 2** (clause de sauvegarde). Par ailleurs, cet article 2 ne comprend pas de paragraphe portant spécifiquement sur la communication d'information qui porterait atteinte aux droits fondamentaux de la personne (il figure à l'**article 9** sur la protection des données à caractère personnel). En revanche, l'article 2 introduit la possibilité de rejet *partiel* de la demande de coopération ;

– concernant les domaines de coopération listés à l'**article 1<sup>er</sup>**, est mise en avant la lutte contre la traite des êtres humains touchant les enfants (« *enlèvements* », « *abus à leur encontre à des fins pornographiques* »), une précision est apportée à propos du trafic de produits humains (« *y compris à des fins de recherche génétique* »), le texte est plus précis sur la lutte contre le trafic de véhicules volés, il insiste sur « *la fraude documentaire se rapportant* » à l'immigration irrégulière, il insère un champ nouveau, l'« *ordre public* », il inclut la « *gestion du personnel* » en plus de sa formation, il ne mentionne pas la « *criminalité portant atteinte à l'environnement* » ;

– au sujet des formes que revêt la coopération en matière de lutte contre la criminalité organisée (**article 3**), il n'est pas précisé que l'assistance porte sur le personnel et sur le matériel ; en outre, **le dernier alinéa** est consacré à l'envoi « *sur le territoire de l'autre [Partie] d'un attaché de sécurité intérieure ou officier de liaison* » ;

– à l'**article 4** relatif à la coopération en matière de lutte contre le trafic des stupéfiants, sont visées les conventions internationales *ad hoc* de 1961, 1971, 1972 et 1988, tandis que des « *résultats chiffrés* » doivent être échangés en lieu et place de simples « *informations* » concernant les résultats des enquêtes en criminalistique et en criminologie ;

– à l'**article 8** il n'est pas fait référence aux ministres compétents comme responsables de la mise en œuvre de l'accord ;

– enfin, les stipulations finales de l'**article 11** ne comprennent pas d'article sur le règlement des différends, ni de possibilité de suspendre (totalement

ou partiellement) l'accord, lequel doit entrer en vigueur dès « *le premier jour du mois suivant* » la seconde notification de l'accomplissement des procédures internes.

### 3) *Une attention particulière aux transferts de données personnelles*

La protection des données nominatives susceptibles d'être échangées dans le cadre de chacun des accords fait l'objet d'une particulière attention : il s'agit, dans les deux textes, de l'article le plus détaillé (**article 10** pour l'accord avec la Croatie et **article 9** pour celui avec la Slovénie).

Ces stipulations visent à ne faire s'échanger que les données nominatives strictement nécessaires, ainsi qu'à réglementer les modalités de consultation, de rectification, de conservation et de destruction de telles données. On a vu plus haut le rôle de ce thème comme révélateur du degré de compatibilité entre législations internes au regard de l'État de droit.

Mentionnons ici la seule différence notable sur ce point entre les deux accords soumis à approbation : alors que tous les deux prévoient que « *les données nominatives sont transmises aux seules autorités compétentes pour l'activité à laquelle ces données sont nécessaires* », seul l'accord avec la Croatie poursuit en ces termes : « *la transmission de ces informations à d'autres n'est possible qu'après consentement écrit de la Partie émettrice* ».

Votre Rapporteur a souhaité se pencher, pour la partie française, sur le degré d'implication de la CNIL dans le cadre de ces accords.

#### **La CNIL est-elle compétente pour les échanges de données mentionnées dans les accords ?**

La CNIL est normalement compétente pour délivrer un avis motivé et publié sur les transferts de données à caractère personnel vers des États n'appartenant pas à l'Union européenne, dans le cadre de la mise en œuvre de l'exception à l'interdiction prévue à l'article 68 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, et dont la procédure est mentionnée à l'article 69 de la même loi.

Pour le cas des accords de sécurité intérieure avec la Slovénie d'une part, compte tenu de son statut de membre de l'Union européenne, et avec la Croatie d'autre part, vu le constat de son niveau de protection suffisant, la CNIL n'apparaît pas compétente en amont.

En revanche, pour la mise en œuvre des échanges, les actes réglementaires instituant les traitements de données doivent être modifiés, après avis motivé et publié de la CNIL. Cette modification interviendra en tout état de cause dans le cadre de la transposition dans le droit interne de la décision-cadre 2006/960/JAI du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne, qui régit les conditions de mise en œuvre des échanges d'information entre États membres de l'Union européenne mais également au profit d'États tiers. La finalité des traitements contenant ces données échangeables s'en trouvant modifiée, leur base légale doit être adaptée en conséquence.

Dans le prolongement de cet article et conformément à « l'accord type », les Parties s'assurent mutuellement le traitement confidentiel des informations identifiées comme telles (**article 11** de l'accord avec la Croatie, **article 10** de l'accord avec la Slovénie).

**B – Sous réserve de l'engagement des moyens suffisants, les deux accords permettront de renforcer concrètement la coopération dans tous les domaines de la sécurité intérieure**

*1 – La mise en œuvre de la coopération plus étroite sera notamment fonction des moyens alloués*

**a) En Croatie, une logique de programmation**

L'**article 8** de l'accord avec la Croatie mentionne l'existence d'une « *programmation annuelle* » de la coopération, devant « *fai[re] ressortir la contribution de chaque Partie, dans la limite de ses ressources budgétaires* ». Pour l'année 2009, la programmation a été établie par anticipation, à l'automne 2008, en concertation avec les autorités croates. Les actions concrètes qui portent notamment sur la sécurité publique, la formation des forces spéciales, l'analyse des drogues de synthèse, et les mineurs auteurs et victimes, débiteront dès l'attribution des crédits de coopération.

En outre, il existe en Croatie un programme triennal de coopération et d'action culturelle élaboré par une commission mixte franco-croate. Actuellement établi pour les années 2007 à 2009, il comprend des thèmes de coopération en matière de sécurité intérieure et de sécurité civile.

**b) En Slovénie, une approche moins systématique**

L'**article 7** de l'accord avec la Slovénie va moins loin que « l'accord type », en ce qu'il ne fait pas référence à un quelconque programme annuel de coopération. Il mentionne seulement le financement par chaque Partie des actions menées, « *dans la limite de ses ressources budgétaires* ».

À ce stade, il n'a pas été prévu ni demandé de financement spécifique en vue de l'application de l'accord. Dans la pratique, les activités liées aux échanges bilatéraux en matière de coopération technique sont financées en faible partie sur le budget de fonctionnement de la délégation du service de coopération technique internationale de police (SCTIP) à Ljubljana, principalement sur les crédits centraux mis à disposition par le ministère des Affaires étrangères et européennes *via* le service de coopération de l'ambassade de France, et par un autofinancement du ministère de l'Intérieur slovène d'un montant proche du budget consacré par la partie française.

Quant aux dépenses liées aux activités de coopération opérationnelle, elles sont habituellement couvertes par le budget de fonctionnement de la délégation du SCTIP à Ljubljana, et dans le cas de déplacement d'enquêteurs ou d'experts français, par les directions d'emploi de ces fonctionnaires sur leurs crédits propres.

## *2 – Les accords ne limitent pas le champ concret de la coopération prévue*

Les listes de domaines de coopération contenues dans l'article 1<sup>er</sup> de chacun des accords sont « ouvertes », puisque dans les deux cas, le dernier alinéa de l'article précise que le champ précédemment décrit peut encore être élargi tant qu'il demeure rattachable à la sécurité intérieure.

Il y a donc de réelles avancées concrètes à attendre de la mise en œuvre de ces accords. Sans que la recension en soit exhaustive, mentionnons les exemples suivants :

– en matière de sécurité publique, la coopération pourra porter sur l'accueil réciproque de fonctionnaires et d'experts en matière de maintien de l'ordre public, de trafic de stupéfiants et de formation. Par ailleurs, selon les informations recueillies par votre Rapporteur, la direction centrale de la sécurité publique pourra, sur la base d'arrangements complémentaires, contribuer de façon plus importante à l'envoi de policiers français afin de participer à la sécurisation des sites touristiques, en fonction des besoins opérationnels, comme cela existe depuis 2006 en Croatie pendant la période estivale ;

– en matière de lutte contre le terrorisme, l'Unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT) pourra augmenter la fréquence de ses rencontres bilatérales avec ses partenaires slovène et croate afin d'échanger sur nos approches de la menace terroriste et sur les différents groupes et individus qui l'incarnent ;

– en matière de police judiciaire, domaine dans lequel la coopération est déjà efficace, les échanges d'informations et la coopération opérationnelle seront plus aisés à développer. Il est par conséquent permis d'attendre de ces accords la mise en œuvre d'opérations coordonnées, telles les livraisons surveillées en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants ;

– en matière de formation, la direction de la formation de la police nationale française pourra développer des missions d'étude et de partenariat – missions d'audit par exemple. La recherche de nouveaux partenariats avec les écoles de police permettra de mettre en place des échanges d'élèves policiers et de formateurs. Par ailleurs, des actions de perfectionnement en langue française pourront être mises en place par l'accueil, au sein de l'Institut national de la formation de la police nationale de Clermont-Ferrand, de formateurs linguistes afin qu'ils maîtrisent le français professionnel et technique ainsi que le savoir-faire pédagogique développé par cette structure ;

– en matière de lutte contre l’immigration illégale enfin, des progrès sont attendus dans la coopération technique comme dans la coopération opérationnelle. Dans le champ de la coopération technique, les accords permettront un renforcement des échanges d’informations et une meilleure appréhension des législations et des structures policières en place dans chaque pays. Il sera par exemple possible d’harmoniser la terminologie de « filière » afin d’obtenir un socle de travail commun. Il sera également possible d’identifier sur place les services homologues de la direction centrale française de la police aux frontières et plus particulièrement de l’Office central pour la répression de l’immigration irrégulière et de l’emploi d’étrangers sans titre (OCRIEST), avec lesquels des liens pourront être tissés et de véritables partenariats mis en place. La direction centrale pourra ainsi, sur demande de ses homologues, offrir son expérience en matière de démantèlement des filières en procédant notamment à des expertises ou à des audits. Très concrètement, des sessions d’échanges de policiers pourront être réalisées et des stages pratiques proposés, pouvant aller jusqu’à de véritables immersions.

Dans le champ de la coopération opérationnelle, les échanges sont encore balbutiants et pourront trouver un véritable essor. Cette volonté devra se formaliser par un accroissement des échanges d’informations policières. Il s’agira en particulier :

– de mieux familiariser les policiers postés aux points de passage frontaliers aux documents officiels croates et slovènes, encore peu courants au sein de l’espace Schengen, afin de mieux détecter les faux ;

– de tenter de développer les procédures en « co-saisine » avec les policiers croates et slovènes, de procéder à des rencontres entre policiers actifs sur ces dossiers et d’envisager à moyen terme des équipes communes d’enquête ;

– de s’appuyer sur l’excellente collaboration des services policiers croates et slovènes entre eux.

Ces éléments illustrent bien la portée pratique des accords soumis à l’approbation de l’Assemblée, au bénéfice des services policiers, judiciaires pénaux et douaniers des trois États concernés et, au-delà, de leurs citoyens, bénéficiaires ultimes d’une sécurité accrue sur leur territoire.



## CONCLUSION

Même si la coopération bilatérale de la France en matière de sécurité intérieure existe déjà à des degrés divers, tant avec la Slovénie, État membre de l'Union européenne et de l'espace Schengen, qu'avec la Croatie, située en première ligne des États candidats à l'entrée dans l'Union, le signe le plus visible de cette coopération étant l'existence du pôle de Zagreb contre la criminalité organisée, les accords soumis à approbation permettront de donner une base juridique plus précise à la coopération technique et opérationnelle, et de lui donner l'essor qu'elle mérite. En particulier, les échanges de données personnelles et leur protection seront garantis avec toute la sécurité requise et dans le plein respect du droit des personnes.

À l'heure où la lutte contre la criminalité organisée transnationale et la protection des États et des populations contre le terrorisme sont éminemment nécessaires, votre Rapporteur recommande l'adoption des deux projets de loi autorisant l'approbation des accords de coopération avec la Croatie et la Slovénie, ce qui achèvera l'ensemble des procédures internes de ratification et, par conséquent, signifiera la très prochaine entrée en vigueur de ces accords.



## EXAMEN EN COMMISSION

La Commission examine les présents projets de loi au cours de sa réunion du 28 janvier 2009.

Après l'exposé du Rapporteur et suivant ses conclusions, *la Commission adopte successivement les deux projets de loi (n<sup>os</sup> 1103 et 1104).*

\*

\* \*

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, les présents projets de loi.



## ANNEXE : LISTE DES ACCORDS BILATÉRAUX CONCLUS PAR LA FRANCE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ INTÉRIÈRE <sup>(1)</sup>

EUROPE	INTITULE	DATE ET LIEU DE SIGNATURE	SIGNATAIRES	ENTREE EN VIGUEUR	REFERENCE S AU JO
<b>Albanie</b>	Accord entre le gouvernement de la République française et le conseil des ministres de la République d'Albanie relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure	15/05/2008 Paris	Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur français et Bujar Nishani, ministre de l'Intérieur albanais	En cours de ratification	
<b>Autriche</b>	Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement fédéral autrichien relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure	En cours de négociation			
<b>Bulgarie</b>	Accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République de Bulgarie relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure	10/05/2002 Sofia	Daniel Vaillant, ministre de l'Intérieur français et Georgi Petkanov, ministre de l'Intérieur bulgare	01/05/2005	décret n° 2005-730 du 29/06/2005, JO du 01/07/2005
<b>Bosnie-Herzégovine</b>	Accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure	En cours de négociation – Finalisation			
<b>Chypre</b>	Accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République de Chypre relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure	04/03/2005 Nicosie	Hadelin de la Tour-du-Pin, ambassadeur de France et Andis Tryfonides, secrétaire permanent au ministère de la justice et de l'ordre public chypriote	01/11/2007	décret n° 2008-38 du 10/01/2008, JO du 12/01/2008
<b>Croatie</b>	Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Croatie relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure	10/10/2007 Paris	Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur français et Ivica Kirin, ministre de l'intérieur croate	En cours de ratification	
<b>Géorgie</b>	Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Géorgie relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure	En cours de négociation			
<b>Grèce</b>	Accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République hellénique relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure	19/05/2008 Paris	Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur français et Prokopis Pavlopoulos, ministre de l'Intérieur grec	En cours de ratification	
<b>Hongrie</b>	Accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République de Hongrie relatif à la coopération en matière d'affaires intérieures	16/01/1997 Budapest	Jean-Louis Debré, ministre de l'Intérieur français et Gabor Kuncze, ministre de l'Intérieur hongrois	27/01/2000	décret n°2000-61 du 24/01/2000, JO du 27/01/2000
<b>Macédoine</b>	Accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de Macédoine relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure	18/12/2003 à Skopje	Véronique Bujon-Barré, ambassadrice de France et Hari Kostov, ministre de l'Intérieur macédonien	01/09/2006	Décret n° 2006-1146 du 13/09/2006, JO du 15/09/2006
<b>Malte</b>	Accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République de Malte relatif à la coopération en matière d'affaires intérieures	09/03/1998 Paris	Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'Intérieur français et Alfred Sant, premier ministre maltais	01/07/1998	décret n° 99-81 du 03/02/1999, JO du 10/02/1999
<b>Moldavie</b>	Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Moldova relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure	En cours de négociation			
<b>Pays-Bas</b>	Accord sur la coopération dans le domaine de la police et de la sécurité entre le gouvernement de la République française et le gouvernement des Pays-Bas	20/04/1998 La Haye	Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'Intérieur français, HansDijkstal, ministre de l'Intérieur des Pays-Bas et Winnlfred Sordrager, ministre de la justice des Pays-Bas	01/03/1999	décret n° 99-350 du 29/04/1999, JO du 06/05/1999

(1) Ne figurent pas dans ce tableau les accord bilatéraux de coopération transfrontalière en matière policière et douanière (signés l'Allemagne, la Belgique, la Suisse, l'Espagne, l'Italie, le Luxembourg, le Royaume-Uni et le Surinam).

<b>Pologne</b>	Accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République de Pologne relatif à la coopération en matière d'affaires intérieures	12/09/1996 Varsovie	Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur français et Zbigniew Siemiatkowski, ministre de l'Intérieur polonais	01/03/1998	décret n° 98-202 du 17/03/1998, JO du 24/03/1998
<b>République tchèque</b>	Accord entre le Gouvernement de la République tchèque relatif à coopération en matière policière, de sécurité civile et d'administration publique	02/04/1997 Prague	Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur français et Jan Ruml, ministre de l'Intérieur tchèque	01/08/1997	décret n° 97-1013 du 29/10/1997, JO du 06/11/1997
<b>Roumanie</b>	Accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la Roumanie relatif à la coopération en matière d'affaires intérieures	21/02/1997 Bucarest	Jean-Louis Debré, ministre de l'intérieur français, Gavril Dejeu, ministre de l'intérieur roumain	01/01/1998	décret n° 98-267 du 06/04/1998, JO du 09/04/1998
<b>Russie</b>	Accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la Fédération de Russie relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure et de la lutte contre la criminalité	10/02/2003 Paris	Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur français et Igor Ivanov, ministre de l'Intérieur russe	01/02/2005	décret n° 2007-1172 du 02/08/2007, JO du 04/08/2007
<b>Slovaquie</b>	Accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République slovaque relatif à la coopération en matière d'affaires intérieures	07/05/1998 Bratislava	Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'Intérieur français et Gustav Krajci, ministre de l'Intérieur slovaque	01/12/1998	décret n° 2005-332 du 01/05/2005, JO du 09/04/2005
<b>Slovénie</b>	Accord de coopération en matière de sécurité intérieure entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République de Slovénie	10/10/2007 Paris	Michèle Alliot-Marie ministre de l'Intérieur français et Dragutina Mate, ministre de l'Intérieur slovène	En cours de ratification	
<b>Turquie</b>	Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Turquie relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure	En cours de négociation			
<b>Ukraine</b>	Accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de l'Ukraine relatif à la coopération policière	03/09/2002 Kiev	Hubert Védrine, ministre des affaires étrangères français et Iouri Fedorovytch, ministre de l'Intérieur ukrainien	01/08/2004	décret n° 2004-903 du 26/08/2004, JO du 02/09/2008
<b>AFRIQUE</b>	<b>INTITULE</b>	<b>DATE ET LIEU DE SIGNATURE</b>	<b>SIGNATAIRES</b>	<b>ENTREE EN VIGUEUR</b>	<b>REFERENCES AU JO</b>
<b>Afrique du Sud</b>	Accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République d'Afrique du Sud	26/06/1998 Pretoria	Hubert Védrine, ministre des affaires étrangères français et Alfred Nzo, ministre des affaires étrangères sud-africain	11/11/1998	décret n° 99-33 du 11/01/1999, JO du 17/01/1999
<b>Algérie</b>	Accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République algérienne démocratique et populaire relatif à la coopération en matière de sécurité et de lutte contre la criminalité organisée	25/10/2003 Algérie	Nicolas Sarkozy, ministre français de l'Intérieur français et Nourredine Yazid Zerhouni, ministre de l'Intérieur algérien	01/04/2008	décret n° 2008-373 du 18/04/2008, JO du 20/04/2008
<b>Libye</b>	Convention relative a la coopération en matière de sécurité et de lutte contre la criminalité organisée entre le gouvernement de la République Française et La Grande Jamahiriya arabe Libyenne Populaire et Socialiste	10/12/2007 Paris	Michèle Alliot-Marie, Ministre de l'Intérieur et Abderrahmane Mohamed Chalgam, Secrétaire du Comité Populaire Général des Affaires Extérieures et de la Coopération Internationale	En cours de ratification	
<b>Maroc</b>	Accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume du Maroc relatif à la coopération en matière de sécurité (ensemble un échange de note)	30/05/2000 Paris	Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'Intérieur français et Ahmed El Midoui, ministre de l'Intérieur marocain	01/05/2001	décret n°2001-374 du 25/04/2001, Jo du 29/04/2001
<b>Maurice</b>	Accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République de Maurice relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure	13/06/2008 Paris	Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur français et Navinchandra Ramgoolam, premier ministre mauricien	En cours de ratification	
<b>Yemen</b>	Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Yémen relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure	En cours de négociation			

AMERIQUE	INTITULE	DATE ET LIEU DE SIGNATURE	SIGNATAIRES	ENTREE EN VIGUEUR	REFERENCES AU JO
<b>Brésil</b>	Accord de partenariat et de coopération entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République fédérative du Brésil en matière de sécurité publique	12/03/1997 Brasilia	Hervé de Charrette, ministre des affaires étrangères français et Luiz Felipe Lampreia, ministre des relations extérieurs brésilien et Nelson Jobim, ministre de la justice brésilien	01/09/2007	décret n° 2008-71 du 22/01/2008, JO du 24/01/2008
<b>Colombie</b>	Accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République de Colombie relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure	22/07/2003 Bogota	Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur français et Marta Lucia Ramirez ministre de la défense colombien	01/06/2007	décret n° 2007-1016 du 14/06/2007, JO du 16/06/2007
<b>Equateur</b>	Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Equateur relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure	En cours de négociation – Finalisation			
<b>Mexique</b>	Accord de coopération technique en matière de sécurité publique entre le gouvernement de la République française et le gouvernement des États unis du Mexique	12/11/1998 Mexico	Hubert Védrine, ministre des affaires étrangères français et Francisco Labastida Ochoa, ministre de l'Intérieur mexicain	20/08/1999	décret n° 2000-312 du 31/03/2000, JO du 08/04/2000
<b>Pérou</b>	Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Pérou relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure	En cours de négociation			
<b>Venezuela</b>	Accord de coopération ente le gouvernement de la République française et le gouvernement du Venezuela en vue de lutter contre l'usage et le trafic illicites de stupéfiants et de substances psychotropes	10/10/1989 Caracas	Pierre Joxe, ministre de l'Intérieur français et Reinaldo Figueredo, ministre de l'Intérieur vénézuélien	01/03/1990	décret n° 90-371 du 24/04/1990, JO du 02/05/1990
ASIE	INTITULE	DATE ET LIEU DE SIGNATURE	SIGNATAIRES	ENTREE EN VIGUEUR	REFERENCES AU JO
<b>Arabie saoudite</b>	Accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume d'Arabie saoudite relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure et de défense civile	24/02/2008 à Riyad	Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur français et le Prince Nayef, ministre de l'Intérieur	En cours de ratification	
<b>Bahreïn</b>	Accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Royaume du Bahreïn relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure et de défense civile	30/11/2007 Paris	Michèle Alliot-Marie ministre de l'Intérieur français et Cheikh Rashed Bin Abdullah al-Khalifa ministre de l'Intérieur du Bahreïn	En cours de ratification	
<b>Chine</b>	Accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République populaire de Chine relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure	08/01/2004 Pékin	Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur français et Zhou Yongkang, ministre de la sécurité publique chinois	10/09/2006	décret n° 2007-1535 du 26/10/2007, JO du 28/10/2007
<b>Emirats arabes unis</b>	Accord de coopération en matière de sécurité intérieure entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de l'État des Émirats arabes unis	En cours de négociation			
<b>Israël</b>	Accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de l'État d'Israël portant sur la coopération dans la lutte contre la criminalité et le terrorisme	23/06/2008 Jérusalem	Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur français et Avi Dieter, ministre de la sécurité publique israélien	En cours de ratification	
<b>Kazakhstan</b>	Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Kazakhstan relatif à la coopération en matière de lutte contre la criminalité	En cours de négociation – Finalisation			
<b>Oman</b>	Accord entre le Gouvernement de la République française et le Sultanat d'Oman relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure	En cours de négociation			
<b>Tadjikistan</b>	Accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République du Tadjikistan relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure	06/12/2002 Paris	Nicolas Sarkozy, ministre de l'Intérieur français et Khairiddou Abdurakhimov, ministre de la sécurité du Tadjikistan	En cours de ratification	loi n° 2005-150 du 21/02/2005
<b>Vietnam</b>	Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République socialiste du Vietnam relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure	En cours de négociation			