



N° 4172 et N° 4173

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 17 janvier 2012.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR :

– LE PROJET DE LOI n° 3261, *autorisant l'approbation de l'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,*

et

– LE PROJET DE LOI n° 3390, *autorisant l'approbation de l'accord de coopération entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Kazakhstan dans le domaine de la protection civile, de la prévention et de l'élimination des situations d'urgence,*

PAR M. FRANÇOIS LONCLE

Député

—
ET

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

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – LE KAZAKHSTAN, UN ACTEUR MAJEUR EN ASIE CENTRALE	7
A – UNE OUVERTURE CONTRASTÉE	7
B – LE PREMIER PARTENAIRE DE LA FRANCE	9
II – LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ	11
A – LA CRIMINALITÉ AU KAZAKHSTAN	11
1. Les formes de criminalité	11
2. L'organisation de la sécurité intérieure	13
B – LA COOPÉRATION EXISTANTE ENTRE LA FRANCE ET LE KAZAKHSTAN	15
C – LES PROGRÈS APPORTÉS PAR L'ACCORD DE 2009	17
III – LA SÉCURITÉ CIVILE	21
A – LA SÉCURITÉ CIVILE AU KAZAKHSTAN	21
1. Les risques au Kazakhstan	21
2. L'organisation de la sécurité civile	22
B – LA COOPÉRATION EXISTANTE ENTRE LA FRANCE ET LE KAZAKHSTAN	23
C – LES PROGRÈS APPORTÉS PAR L'ACCORD DE 2009	23
CONCLUSION	25
EXAMEN EN COMMISSION	27
ANNEXE : TEXTES DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	29

Mesdames, Messieurs,

Les accords aujourd'hui soumis à l'Assemblée nationale participent de l'approfondissement des relations entre la France et le Kazakhstan qu'appelait de ses vœux le traité de partenariat stratégique signé le 11 juin 2008 par les deux pays.

Après la coopération militaire ⁽¹⁾, ces accords, signés le 6 octobre 2009 et déjà ratifiés par les autorités kazakhstanaïses, visent à renforcer et à mieux encadrer la coopération en matière de lutte contre la criminalité et dans le domaine de la protection civile.

Le Kazakhstan est en effet exposé à de nombreux périls et risques qu'ils soient criminels pour les premiers ou naturels et technologiques pour les seconds. Si la coopération existante en matière de sécurité civile semble fructueuse, la coopération en matière de lutte contre la criminalité semble à la peine, victime de l'autoritarisme bureaucratique.

Vingt ans après son indépendance, si le régime a fait avec succès le choix de l'ouverture sur le plan économique, il n'en va pas de même sur le plan politique. Le régime autocratique du Président Nazarbaev se caractérise ainsi par des atteintes répétées aux libertés fondamentales. La France semble pourtant faire fi de ces considérations pour privilégier une approche purement économique et commerciale.

(1) *Accord de coopération en matière militaire du 6 octobre 2009 (loi n° 2011-692 du 20 juin 2011).*

I – LE KAZAKHSTAN, UN ACTEUR MAJEUR EN ASIE CENTRALE

Le Kazakhstan, cinq fois grand comme la France et peuplé de 16 millions d'habitants, est indépendant depuis 1991. Pays le plus ouvert de l'Asie centrale sur le plan économique, il en représente près des 2/3 du PIB et prévoit de faire partie en 2030 des cinquante économies les plus concurrentielles au monde. En revanche, la situation politique est une source constante de préoccupation pour la communauté internationale. Sa position géographique stratégique en fait néanmoins un acteur incontournable pour les grandes puissances. Le Kazakhstan est le principal partenaire en Asie centrale de la France qui a noué avec lui dès 2008 un partenariat stratégique fondé sur un dialogue politique au plus haut niveau et des relations économiques très dynamiques. Ce partenariat semble néanmoins laisser de côté la prégnante question du respect des principes démocratiques et des libertés fondamentales.

A – Une ouverture contrastée

Si l'ouverture économique du Kazakhstan est une réussite – avec un PIB par habitant en 2010 de 8 993 dollars, il est le plus riche Etat centrasiatique –, force est de constater qu'il n'en va pas de même sur le plan politique.

Depuis son indépendance le 16 décembre 1991, le Kazakhstan a choisi la voie des réformes économiques afin de favoriser la libéralisation du pays et de rendre accessible aux investisseurs étrangers. De 1997 à 2007, le PIB a été multiplié par 3,5. La croissance de l'économie du Kazakhstan, qui repose sur la rente pétro-gazière (25 % du PIB, 60 % des exportations, 40 % des revenus budgétaires), a largement bénéficié de la hausse du cours des hydrocarbures. Aujourd'hui, le Kazakhstan cherche à diversifier son économie dominée par l'exploitation des nombreuses ressources naturelles.

Le Kazakhstan détient 75 % des réserves d'hydrocarbures de la mer Caspienne (3 % des réserves mondiales de pétrole, 1,7 % de gaz) et pourrait devenir d'ici 2020 le 7^{ème} producteur mondial de pétrole, une fois le gisement géant de Kashagan (40 % des réserves prouvées du pays) entré en activité. Le Kazakhstan possède en outre les 2^{èmes} réserves mondiales d'uranium. Il en est aujourd'hui le premier producteur.

Le pays jouit par ailleurs d'une position géographique stratégique qui justifie son ambition de devenir un pont entre l'Europe et l'Asie. Il suscite pour cette même raison l'intérêt croissant des grandes puissances malgré la relation toujours privilégiée qui le lie à la Russie.

Sur le plan politique, le Kazakhstan est dirigé de manière autoritaire par Noursoultan Nazarbaev, aujourd'hui âgé de 71 ans, depuis son indépendance. Son mandat a été prolongé en 1995 puis il a été réélu deux fois pour sept ans (janvier 1999 et décembre 2005), enfin pour cinq ans le 3 avril 2011. La question de sa succession n'est pas évoquée et reste entière, avec des risques pour la stabilité du régime. La prochaine élection présidentielle devrait se tenir en 2016.

A ce jour, seul le parti du Président, Nour Otan, est représenté au sein du Parlement élu en 2007 (le parti a recueilli 88,4 % des voix, et fut le seul à atteindre le seuil nécessaire de 7 %). Les élections parlementaires, qui devaient avoir lieu mi-2012, ont eu lieu le 15 janvier de manière anticipée, à la demande du Parlement.

Elections législatives du 15 janvier 2012

Sept partis au total ont participé à ces élections. Le parti du président a remporté les élections avec 80,74 % des voix, selon des résultats préliminaires publiés lundi 16 janvier par la commission centrale électorale. Deux autres formations dépassent le seuil des 7 % nécessaires pour entrer au Parlement : Ak-Jol, présenté comme un parti d'opposition mais considéré comme proche du pouvoir, recueille 7,46 % des voix, et les communistes prorégime obtiennent 7,2 %. En revanche, le principal parti d'opposition, OSDP-AZAT, a recueilli 1,59 %.

L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a estimé, lundi, dans ses conclusions préliminaires, qu'« en dépit des ambitions du gouvernement de renforcer le processus démocratique au Kazakhstan et d'organiser des élections conformes aux normes internationales, les législatives du 15 janvier n'ont toujours pas respecté les principes fondamentaux d'une élection démocratique ».

Dans la perspective de sa présidence de l'OSCE en 2010, le Kazakhstan s'était engagé à donner de plus grandes garanties pour la liberté d'expression et le pluralisme politique (« engagements de Madrid »). Les lois adoptées en janvier 2009 traduisent un assouplissement de la législation mais demeurent en-deçà des engagements internationaux du Kazakhstan. Les défenseurs des droits de l'Homme et les ONG dénoncent régulièrement les atteintes à la liberté d'expression. De nombreuses restrictions sont toujours à l'œuvre (condamnation régulière en justice de journalistes ou de syndicalistes, interdiction de sites internet dits « extrémistes », loi sur les « communautés religieuses » critiquée par l'OSCE pour sa limitation de la liberté religieuse) tandis que les condamnations de militants des droits de l'homme sont nombreuses.

Les atteintes aux libertés fondamentales s'inscrivent dans un contexte de tensions sociales et de développement d'actes extrémistes, surtout dans l'ouest du pays, qui inquiètent particulièrement les autorités au vu des révolutions arabes récentes.

Les célébrations du vingtième anniversaire de l'indépendance en décembre ont ainsi donné lieu à des troubles sévèrement réprimés dans l'Ouest du pays. Les protestations, d'abord organisées par des ouvriers du secteur pétrolier réclamant des hausses de salaires et s'opposant aux licenciements, ont trouvé un écho populaire en réaction à la violence de la répression qui a fait, selon le bilan officiel, 14 morts. Le président a décrété l'état d'urgence et a accusé des « forces étrangères » d'être à l'origine du mouvement de protestation.

Le Kazakhstan n'est cependant pas fermé au dialogue et à des coopérations sur ces sujets, notamment dans le cadre de ses relations avec l'Union européenne. Le soutien à l'Etat de droit fait ainsi partie des priorités du programme d'assistance de l'Union européenne au Kazakhstan. La France co-préside par ailleurs, avec l'Allemagne, l'initiative européenne pour le renforcement de l'Etat de droit en Asie centrale. Selon le ministère des affaires étrangères, la France suit en outre avec attention les cas d'atteintes individuelles aux libertés fondamentales. Les bénéfices de cette coopération politique semblent malheureusement bien maigres au regard des retombées économiques.

B – Le premier partenaire de la France

Au cours des dernières années, les relations politiques bilatérales se sont nettement intensifiées avec la signature en juin 2008 d'un traité de partenariat stratégique entre les deux pays et la création en 2010 d'une commission présidentielle franco-kazakhstanaise. Les visites de haut niveau se sont ainsi multipliées : le Président de la République, qui s'est rendu au Kazakhstan le 6 octobre 2009, a reçu M. Nazarbaev à Paris le 11 juin 2008, le 27 octobre 2010 et le 19 septembre 2011 ; le Premier ministre s'est rendu au Kazakhstan le 8 février 2008 et le 1^{er} décembre 2010, pour le sommet de l'OSCE, et a reçu son homologue à Paris en juin 2011.

En 2010, la France a renforcé sa présence diplomatique en ouvrant un consulat général à Almaty, ancienne capitale et important centre économique et culturel.

En matière économique, les échanges commerciaux étaient en 2010 de 3,5 milliards d'euros, soit une hausse de 19 % par rapport à 2009 qui s'est accélérée au premier semestre 2011 (+ 60 % par rapport à la même période de 2010). Les exportations françaises ont baissé de 44 % en 2010, passant de 480 millions d'euros à 270, mais ont crû de 11,7 % au premier semestre de cette année. Les importations ont quant à elles augmenté de 32 %, atteignant 3,2 milliards d'euros. Avec une part de marché de 1,6 %, la France demeure cependant un partenaire secondaire pour le Kazakhstan – elle est ainsi le cinquième investisseur étranger et neuvième fournisseur du pays derrière la Russie, la Chine, l'Allemagne et l'Italie – alors que le pays est pour la France un partenaire stratégique dans certains secteurs : il est notamment l'un des premiers fournisseurs d'uranium pour Areva.

Par ailleurs, le comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) du 5 juin 2009 a autorisée l'AFD à prospecter au Kazakhstan afin de développer une activité de financements non bonifiés visant à promouvoir une croissance verte et solidaire. Les autorités de tutelle de l'AFD lui ont délivré un mandat d'intervention le 23 juin 2011. Les projets à l'étude concernent les transports urbains (tramway) et l'énergie (modernisation du réseau électrique d'Almaty).

Le 4 novembre dernier, le ministre de l'énergie, M. Eric Besson, a signé un accord avec le gouvernement du Kazakhstan pour un projet d'usine de combustible nucléaire codétenue par l'entreprise française Areva et l'entreprise kazakh Kazatomprom, confirmant la volonté du Gouvernement de développer des liens économiques sans cesse plus étroits avec le Kazakhstan.

Votre rapporteur regrette que le renforcement de la coopération entre la France et le Kazakhstan laisse si peu de place à la question des droits de l'homme alors que notre pays sait parfois se montrer plus sourcilieux. Avec le Kazakhstan, les visées économiques et commerciales françaises semblent interdire un dialogue critique sur les principes démocratiques.

Les relations entre l'Union européenne et le Kazakhstan

Les relations entre l'Union européenne (UE) et le Kazakhstan reposent sur un accord de partenariat et de coopération (APC), entré en vigueur le 1^{er} juillet 1999 pour une durée de dix ans renouvelable tacitement. Cet accord prévoit une coopération dans tous les domaines (politique, juridique, économique, commercial, social, financier et culturel) et un dialogue politique régulier. La violation des droits de l'homme et des principes fondamentaux de la démocratie et de l'économie de marché peut entraîner la suspension de l'accord.

En 2008, le Kazakhstan a exprimé son souhait de signer avec l'UE un nouvel accord, en remplacement de l'APC. Fin 2009, l'UE a accédé à la demande kazakhstanaise tout en en réduisant l'ambition ; le Kazakhstan souhaitait notamment un accord de libre échange (peu réaliste tant que le Kazakhstan n'est pas membre de l'OMC) ainsi qu'un accord de facilitation des visas, demandes inacceptables pour l'UE. Le principe d'un nouvel accord – de type APC renforcé et non accord d'association – a été retenu. Repoussées à maintes reprises en raison de la situation politique au Kazakhstan, les négociations ont débuté le 12 octobre 2011.

Par rapport à l'accord précédent, le mandat de négociations de l'APC renforcé prévoit notamment un renforcement des relations économiques et commerciales (plus ou moins important selon que le Kazakhstan aura accédé ou non à l'OMC au moment de la conclusion de l'accord).

II – LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ

Le Kazakhstan est le neuvième pays du monde par sa superficie (près de cinq fois la France). Il possède d'immenses frontières extrêmement difficiles à contrôler. Les menaces sécuritaires qui pèsent sur le pays sont réelles, diverses et nombreuses. Afin d'y faire face, le Kazakhstan dispose d'un puissant appareil de sécurité intérieure.

Donnant corps à l'article 5 du traité de partenariat stratégique qui lie la France et le Kazakhstan depuis 2008, un accord relatif à la coopération en matière de lutte contre la criminalité, signé le 6 octobre 2009, vient ainsi renforcer la modeste coopération existante dans ce domaine. Cette coopération porte exclusivement sur la lutte contre la criminalité. L'accord signé se distingue ainsi clairement des accords de coopération en matière de sécurité intérieure puisqu'il se borne à définir les modalités de l'échange d'informations entre les deux pays et les domaines dans lesquels celui-ci peut intervenir.

A – La criminalité au Kazakhstan

Afin de lutter contre une criminalité multiforme et en constante évolution, le Kazakhstan dispose d'une robuste organisation de la sécurité intérieure héritée de l'ère soviétique.

1. Les formes de criminalité

Le Kazakhstan connaît des formes de criminalité très diverses et dépendantes de l'environnement régional.

a) Le terrorisme

A l'inverse des ses voisins d'Asie centrale, le Kazakhstan était jusque là épargné par le terrorisme. Le calme qui régnait était jusqu'ici présenté par le pouvoir comme le résultat d'une croissance économique importante, d'une active politique de prévention et d'un encadrement du fait religieux. Depuis le printemps dernier, la situation a radicalement changé. Le pays a été le théâtre de plusieurs attentats menés par des groupes terroristes salafistes. Les actions ont été nombreuses, diverses (attentats à la bombe, attaques directes des forces de l'ordre, assassinats d'autorités, etc.), continues (de début avril à octobre 2011) et généralisées à l'ensemble du territoire (Almaty, Astana, Aktobé, Aktau). On dénombre une vingtaine de terroristes tués et presque autant de membres des forces de l'ordre. Le réveil est difficile aussi bien pour les autorités que pour la population. L'Etat tente de reprendre en main la situation en assurant un meilleur

suivi de la jeunesse et en renforçant encore le contrôle des prêches et des différents centres de formation religieuse. Cette montée du terrorisme est souvent considérée comme le résultat du désenchantement d'une partie de la population rurale qui se sent écartée de l'évolution d'une société corrompue, où certains profitent de manière insolente de richesses acquises grâce à leur position dans l'appareil de l'Etat.

b) Le trafic de drogue

Le trafic de stupéfiants est un fléau pour le pays. Outre le trafic proprement dit, qui alimente la Russie et une bonne partie de l'Europe, les conséquences sanitaires sont préoccupantes.

28,4 tonnes de drogue ont été saisies en 2010 (contre 23,3 tonnes l'année précédente), 6 073 personnes ont été interpellées et plus de 2 500 infractions liées au trafic de drogue ont été constatées. En 2010, 8 795 infractions (9 705 en 2009, soit – 9,4 %) à la législation sur les stupéfiants ont été enregistrées. La population toxicomane est évaluée à un peu moins de 50 000 personnes.

La répression est le fait de plusieurs autorités : le ministère de l'intérieur (pour la police) et la sécurité nationale (ex-KGB) dont dépendent notamment les gardes frontières et les douanes. Une politique de prévention contre la toxicomanie est également menée par différents ministères (intérieur, éducation, santé).

Le Kazakhstan abrite le siège du bureau central de coopération policière en matière de lutte contre le trafic de drogue en Asie centrale (CARICC ⁽¹⁾).

Le CARICC

Inauguré en mars 2009 à Almaty, le CARICC regroupe des officiers de liaison d'Azerbaïdjan, du Kazakhstan, du Kirghizistan, d'Ouzbékistan, de Russie, du Tadjikistan et du Turkménistan.

La France, l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni et les Etats-Unis d'Amérique y bénéficient du statut d'observateur. Seuls les Etats-Unis ont désigné à temps complet un officier de liaison de la DEA (Drug Enforcement Agency). La France y est représentée par l'attaché de sécurité intérieure en poste au Kazakhstan qui est aussi compétent pour le Kirghizistan, l'Ouzbékistan et le Tadjikistan. Britanniques et Italiens ne souhaitent pas créer de poste dans cette enceinte préférant investir leurs moyens à Tachkent (Ouzbékistan).

Le CARICC, parrainé par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), vise principalement à améliorer les échanges opérationnels en matière de criminalité organisée, plus particulièrement dans le domaine du trafic de drogue en provenance d'Afghanistan, premier producteur mondial d'opiacés et de cannabis.

Il fait partie du dispositif de lutte contre le trafic d'héroïne en provenance d'Afghanistan, initié par la France dans le cadre du Pacte de Paris et pérennisé par l'ONUDC.

Le Centre pilote par ailleurs les actions de formation régionale en matière de lutte contre le trafic de précurseurs chimiques en Asie centrale (opérations TARCET), comme celle menée au Kirghizistan en septembre 2009 avec la participation de deux experts français des Douanes, financée à hauteur de 80 000 euros par la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie.

(1) *Central Asia Regional Information and Coordination Center.*

Pour l'instant, le Centre donne peu de résultats mais il est encore une structure jeune. L'information circule mal, les agents locaux s'expriment en russe plutôt qu'en anglais. Peu d'affaires ont été traitées avec succès. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, l'ouverture internationale du Kazakhstan est toute relative. Le poids de la bureaucratie, la méfiance à l'égard de l'étranger et le culte du secret restent bien présents dans le pays.

A titre de comparaison, la coopération avec l'Agence de contrôle des drogues créée à Douchanbe (Tadjikistan), avec le soutien de l'ONUDC, semble offrir de bien meilleures perspectives au regard des résultats déjà produits. Quarante laboratoires clandestins ont été détruits en 2011 et 11,5 tonnes de drogues ont été saisies dont 440 kilos par l'agence elle-même.

c) La corruption

Comme l'ensemble des pays de la zone, le Kazakhstan est touché par le problème de la corruption. Celle-ci est généralisée à l'ensemble du pays et de ses administrations. Ce phénomène connu et admis de tous permet souvent à l'administration de fonctionner puisque, outre le paiement de pots de vin, il va parfois jusqu'à offrir à un service entier des véhicules, des équipements, l'aménagement de locaux, grâce au soutien de riches particuliers ou d'entreprises.

d) L'immigration et le trafic d'êtres humains

L'immigration clandestine à destination de l'Europe est relativement modeste. Les cas signalés sont rares. A l'inverse, les pôles industriels et les complexes pétroliers de la mer Caspienne attirent une main d'œuvre peu qualifiée venant d'Asie centrale (Ouzbékistan, Kirghizstan, Tadjikistan) ainsi que d'autres pays comme le Pakistan ou l'Iran. Des conflits intercommunautaires ne sont pas rares.

Le trafic de jeunes femmes destinées à la prostitution vers la Russie, la Turquie et le Moyen-Orient s'il n'est pas, compte tenu de la prospérité économique du pays, aussi important que dans les pays voisins, existe néanmoins.

e) La délinquance

Les problèmes d'insécurité liés à la petite délinquance sont faibles. La baisse de la criminalité est constante. L'année dernière, on observait une baisse de près de 9 % de la délinquance générale. Toutefois, la tradition soviétique consistant à manipuler les chiffres pour satisfaire l'opinion reste vivace. La tentation est d'autant plus grande qu'avec la présidence de l'OSCE en 2010 il a fallu faire bonne figure. En moyenne, un délit sur dix est commis en état d'ivresse, et un délit sur trois en groupe.

2. L'organisation de la sécurité intérieure

Le Kazakhstan a hérité de l'ex-Union Soviétique une organisation des services de sécurité intérieure comparable à celle des autres républiques d'Asie Centrale. Malgré plusieurs réformes, la répartition des tâches et la coordination entre les divers ministères et services sont, encore aujourd'hui, largement perfectibles.

a) Le ministère de l'Intérieur

C'est le principal service de répression des infractions. Il compte environ 100 000 agents (dont 15 000 pour le seul ministère) et a en charge tous les problèmes de police générale et de maintien de l'ordre, la police de la route et le service d'immigration. Par contre, le système pénitentiaire est, désormais, confié au ministère de la Justice.

Une architecture classique de type pyramidal est appliquée à l'organisation des services. Les directions centrales sont subdivisées en services territoriaux. Chacune des quatorze régions et les villes d'Astana et d'Almaty disposent ainsi d'un service spécialisé.

Un partage des compétences existe en outre sur un plan horizontal. Les services criminels ayant pour mission l'identification et l'arrestation des auteurs d'infraction sont distincts des services d'enquête.

En 1998, ont été créés des services inter régionaux de lutte contre la criminalité organisée, regroupant plusieurs régions et domaines d'action. Les personnels sont désormais en mesure de suivre et de combattre la criminalité organisée sous toutes ses formes, y compris le trafic de stupéfiants.

La police de la route, est également un service fédéral, relayé par des directions dans chaque province.

Enfin, la direction des transmissions et de l'informatique gère l'ensemble des fichiers utilisés par le ministère de l'Intérieur du Kazakhstan et l'informatisation des services.

La police kazakhstanaise utilise un fichier des personnes retenues, condamnées ou emprisonnées, un fichier des délits administratifs (amendes), un fichier des personnes et véhicules recherchés, un fichier des personnes en liberté surveillée, un fichier des récidivistes, un fichier des cadavres non identifiés et des personnes disparues, un fichier des armes volées et un fichier des cartes grises et permis de conduire. Par ailleurs, il existe un système de traitement des empreintes digitales.

b) Le comité national de sécurité (KNB)

Le KNB est l'héritier du KGB soviétique. S'il garde sa vocation première de défense de la sécurité de l'Etat, il a par ailleurs orienté ses activités vers d'autres domaines comme la lutte contre le terrorisme, la grande criminalité, le trafic des stupéfiants ou la corruption.

Disposant d'une bonne technicité dans le domaine du renseignement, c'est le seul service qui dispose d'unités centrales et régionales d'analyse du renseignement opérationnel.

La coordination avec le ministère de l'Intérieur reste perfectible même si la prééminence du KNB en matière de renseignement n'est pas contestée et que son activité dans le domaine des enquêtes reste limitée aux dossiers particulièrement importants ou ayant un caractère international.

Les garde-frontières sont rattachés au KNB. Ils ont pour tâche d'assurer l'intégrité du territoire national et n'ont aucune compétence dans les affaires intérieures de l'Etat. Les informations dont ils peuvent avoir connaissance sur les trafics transfrontaliers sont, naturellement, transmises au KNB.

c) Le comité des douanes

Le comité des douanes est rattaché au ministère des Finances. Il dispose d'un effectif de 6 000 agents, pour un pays couvrant la superficie de l'Europe, dont 350 sont chargés des problèmes de contrebande et de trafic illicite.

Si le problème des drogues était par le passé uniquement géré par le ministère de l'Intérieur, les douaniers ont été amenés à s'investir dans la recherche des substances illicites.

d) La procureure

La procureure du Kazakhstan cumule les pouvoirs traditionnels des Parquets, du Conseil d'Etat et du Conseil Constitutionnel.

Le procureur général du Kazakhstan est nommé par le président de la République, après avis du Sénat. Ses adjoints sont nommés directement par le président. L'ensemble des procureurs de la République, en résidence dans les régions, sont nommés par le procureur général et sont placés sous son autorité exclusive.

A l'échelon de l'Etat, le procureur général peut être saisi par le Président ou le Parlement lors de l'élaboration d'une loi afin d'en vérifier la constitutionnalité, en amont comme en aval. Il a un droit de regard sur le fonctionnement de l'administration.

Au niveau local, le procureur contrôle la légalité des actes et des enquêtes de police. Il autorise l'infiltration des réseaux criminels par la police, la mise en place d'écoutes téléphoniques ou encore les perquisitions. Il décide des extraditions et contrôle le système pénitentiaire.

B – La coopération existante entre le France et le Kazakhstan

Jusqu'à présent, la coopération policière franco-kazakhstanaise repose sur le traité sur l'amitié, la compréhension mutuelle et la coopération du 23 septembre 1992. Celui-ci a été complété par le traité de partenariat stratégique dont l'article 5 prévoit que *« les parties, dans le respect de leur législation nationale, et de leurs obligations internationales tant bilatérales que*

multilatérales, développent leur coopération dans les domaines de la lutte contre les menaces et les défis à la sécurité, de la non-prolifération des armes de destruction massive, de l'assistance au développement durable. »

Le service de sécurité intérieure de la direction de la coopération internationale du ministère de l'intérieur est présent à Almaty depuis octobre 2003. L'attaché de sécurité intérieure (ASI) qui y réside est compétent pour l'ensemble de l'Asie centrale.

Si des échanges existent avec les autorités kazakhstanaïses sur des affaires judiciaires très médiatisées, l'obtention des renseignements opérationnels reste longue et difficile. Le pays entretient la culture du secret et les relations directes avec des services d'enquête sont impossibles. Toute demande est soumise au contrôle de différentes autorités rendant le cheminement bureaucratique long et fastidieux.

La coopération opérationnelle concernait jusqu'à présent la lutte contre l'immigration illégale et la fraude documentaire. Elle s'oriente aujourd'hui également vers la lutte contre le trafic de stupéfiants. 20 % de l'héroïne afghane, empruntant « la route du Nord », transite en effet par le Kazakhstan.

En 2011, la coopération opérationnelle a été quasiment inexistante. Alors qu'une enquête sur commission rogatoire internationale délivrée par un magistrat parisien est actuellement en cours dans le pays, le dossier semble s'être perdu dans les méandres administratifs. Les services français sont dans l'incapacité de savoir ce qu'il est devenu.

Depuis sa création, la délégation française met également en place une demi-douzaine d'actions de coopération technique par an au profit des autorités kazakhstanaïses. Le budget était d'environ 20 000 euros les années précédentes. Les actions avec le Kazakhstan font habituellement l'objet d'un cofinancement, ce dernier prenant à sa charge l'hébergement des experts ainsi que les billets d'avion vers la France lors des visites dans notre pays.

En 2010, sur sept actions initialement prévues, quatre ont été réalisées. Elles ont porté sur la formation de maîtres-chiens, la lutte contre les produits dopants, la lutte contre les incendies en milieu urbain et rural ainsi que la négociation en matière de prise d'otages.

En 2011, les actions prévues ont été annulées à la demande des autorités locales dont l'agenda en matière d'organisation d'événements internationaux ne permettait pas une désorganisation, même momentanée, d'une partie du personnel qui devait en bénéficier (Service de protection des hautes personnalités et KNB).

Pour l'avenir, les actions de coopération technique dont les budgets sont actuellement en cours d'étude, doivent se poursuivre en 2012. Des demandes ont été exprimées par le Kazakhstan en matière de lutte contre la corruption,

d'amélioration de la formation policière, de respect des droits de l'homme, de lutte contre le trafic de drogue et de techniques de négociation en matière de prise d'otage.

Concernant la coopération opérationnelle, dans le contexte actuel et étant donné le peu de sollicitations de la part des autorités françaises à ce sujet, selon les informations transmises à votre rapporteur, *« il n'est pas possible de faire un point véritable de la question et de parler d'amélioration ou de difficultés puisque celle-ci n'existe pas »*.

La visite du Président de la République française le 6 octobre 2009 à Astana a pourtant été l'occasion de renforcer la coopération par la signature de deux accords intergouvernementaux qui ont tous deux été ratifiés par le Parlement kazakhstanaï : l'un porte sur la lutte contre la criminalité, le second, qui sera étudié plus loin, sur la protection civile.

Le ministère considère que *« l'entrée en vigueur de ces accords permettra de nouveaux développements de la coopération opérationnelle entre la France et le Kazakhstan »*. Il est permis d'en douter. Au vu de l'expérience passée, il n'est en effet pas certain que les possibilités offertes par le nouvel accord soient exploitées par le Kazakhstan. A défaut de renforcer la coopération, ce texte apportera à cette dernière un cadre légal plus précis.

C – Les progrès apportés par l'accord de 2009

L'accord relatif à la coopération en matière de lutte contre la criminalité, signé le 6 octobre 2009, reprend les dispositions classiques des nombreux accords dans ce domaine que la commission des affaires étrangères a pu examiner : il prévoit les modalités de l'échange d'informations entre les deux pays et précise les domaines que couvrent la lutte contre la criminalité. Cet accord se distingue des accords de coopération en matière de sécurité intérieure qui donnent un contenu bien plus dense à la coopération.

En outre, la portée de cet accord est particulièrement restreinte du fait des insuffisances de la législation kazakhstanaïse en matière de protection des données personnelles qui justifient l'interdiction d'échanger de telles données pour le moment.

L'article 1^{er} établit les domaines de la lutte contre la criminalité dans lesquels les deux Etats coopèrent et s'accordent assistance (la formation des personnels et la lutte contre : le terrorisme ; la traite des êtres humains, l'exploitation des mineurs et le proxénétisme ; le trafic illégal d'organes et de tissus, de cellules et produits humains ; le trafic illicite d'armes, de munitions, d'explosifs et de matières nucléaires, de composés chimiques et de produits bactériologiques, ainsi que d'autres matériaux dangereux et marchandises et technologies à usage civil et militaire ; le trafic illicite des stupéfiants, des

substances psychotropes et de leurs précurseurs ; l'immigration illégale et la criminalité afférente ; les faux documents d'identification ; la cybercriminalité ; le trafic des véhicules volés ; les infractions à caractère économique ; la corruption). La coopération peut être étendue après accord entre les parties à d'autres domaines présentant un intérêt mutuel.

L'article 2 précise les formes que peut prendre la coopération tandis que l'article 3 détermine les autorités responsables de son exécution.

L'article 4 dispose que l'échange d'informations entre les parties s'effectue dans le respect des législations nationales.

Pour la France, la protection des données susceptibles d'échanges est assurée par le respect des textes suivants : l'article 24 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure ; l'article 68 de la loi n° 78-17 modifiée du 6 janvier 1978 dite « Informatique et Libertés » ; la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données ; la convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, adoptée à Strasbourg le 18 janvier 1981.

Le Kazakhstan n'étant ni membre de l'Union européenne ni lié par la convention du Conseil de l'Europe précitée, il ne pourra se voir transférer de données à caractère personnel que s'il assure un niveau de protection suffisant de la vie privée et des libertés et droits fondamentaux des personnes à l'égard du traitement dont ces données font l'objet – comme le prévoit l'article 68 de la loi dite « Informatique et Libertés ».

Or, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) estime que le Kazakhstan ne dispose pas d'une législation adéquate en matière de protection des données à caractère personnel. De plus, à ce jour, le Kazakhstan n'a pas fait l'objet d'une reconnaissance de protection adéquate par la Commission européenne et les dispositions normatives issues des compétences externes de l'Union européenne excluent implicitement l'échange de données personnelles avec ce pays à des fins autres que douanières.

Par conséquent, « *la communication à la partie kazakhstanaise de données à caractère personnel ne pourra – en l'état des engagements internationaux et des législations nationales des deux Etats – être envisagée* », selon l'étude d'impact. Dans l'attente et sous réserve de l'application de l'article 69 de la loi dite « Informatique et Libertés » (qui permet sous certaines conditions le transfert de données à caractère personnel par exception à l'interdiction prévue à l'article 68 précité), l'accord bilatéral permettra de développer l'échange d'informations autres que les données à caractère personnel.

L'article 5 précise la procédure pour mettre en œuvre la coopération en détaillant les formes qu'elle est susceptible de prendre (modalités de la demande, cas de refus, etc.).

L'article 6 garantit la confidentialité des échanges d'informations, la communication à un tiers ne pouvant se faire qu'avec l'accord écrit de l'autre partie.

L'article 7 prévoit que les frais résultant de la mise en œuvre de l'accord sont à la charge de la partie qui l'applique sauf décision contraire d'un commun accord.

L'article 8 porte sur la résolution des différends qui intervient par voie de négociation entre les parties. L'article 9 concerne les éventuels modifications et compléments de l'accord tandis que l'article 10 contient les traditionnelles dispositions relatives à l'entrée en vigueur. L'accord est conclu pour une durée de cinq ans renouvelable par accord exprès des parties.

III – LA SÉCURITÉ CIVILE

Comme en matière de criminalité, le Kazakhstan est exposé à de nombreux risques naturels et technologiques. L'organisation de la sécurité civile y est également un héritage de la période soviétique. S'appuyant sur l'article 13 du traité de partenariat stratégique précité en vertu duquel « *les parties développent leur coopération dans la lutte contre les conséquences des catastrophes écologiques, naturelles et technologiques et celles dues à l'action de l'homme sur le milieu naturel* », une solide coopération existe depuis 2009 entre la France et le Kazakhstan.

Faisant suite à la déclaration d'intention relative au développement de la coopération entre les deux pays dans le domaine de la protection civile du 16 mai 2008, l'accord signé le 6 octobre 2009 offre à cette coopération un cadre global que réclamaient les autorités kazakhstanaïses.

A – La sécurité civile au Kazakhstan

Pour prévenir et faire face aux divers périls, le Kazakhstan dispose d'une politique de protection civile reposant sur une organisation rigoureuse.

1. Les risques au Kazakhstan

Le Kazakhstan est confronté à des risques de plusieurs types :

a) Risques naturels

Le Kazakhstan subit de nombreux désordres naturels :

– séismes dans le sud : la ville d'Almaty a été détruite en 1887 et totalement rasée en 1911 ;

– glissements de terrain et coulées de boue : en 1905, un torrent de boue en provenance de la montagne dont les sommets culminent à plus de 5 000 mètres a détruit une partie de la ville d'Almaty. Une autre coulée de boue liée à des pluies diluviennes, lors de la fonte des glaciers, a dévasté la ville en 1921, provoquant plusieurs centaines de morts et une destruction partielle de la ville ;

– feux de forêts dans les régions de montagne ;

– inondations dans la vallée du Syr-Daria.

b) Risques technologiques

Les risques technologiques recensés sont de trois ordres :

– chimiques : de nombreuses industries chimiques (uranium de l'ex-URSS) sont implantées dans le nord du pays, sur les bords de la Mer Caspienne ainsi que dans l'ancienne capitale d'Almaty ;

– nucléaires : de 1949 à 1989, le Kazakhstan a été un grand centre d'essais nucléaires de l'Union Soviétique ;

– industriels liés à l'exploitation pétrolière, sur les bords de la mer Caspienne.

Les sites radioactifs et chimiques associées aux industries de défense de l'ancienne URSS et dispersés dans tout le pays posent des problèmes de santé pour les êtres humains et les animaux. La pollution industrielle est grave dans certaines villes.

2. L'organisation de la sécurité civile

Le ministère des situations d'urgence (MCH'S), sous l'autorité directe du Premier ministre, regroupe les différentes composantes de la protection civile : services de sapeurs-pompiers, médecine de catastrophe, sauvetage, lutte contre les incendies, planification et prévention. Il possède une organisation structurée, héritée de la politique de protection des populations de l'Union Soviétique, comprenant des directions fonctionnelles (nouvelles technologies, sécurité industrielle, sécurité des bâtiments, etc.) et opérationnelles (opérations de secours, coordination des organisations publiques, information des autorités et des populations, centre de gestion de crise, etc.). L'essentiel des forces d'intervention est constitué par les sapeurs-pompiers qui représentent 80 % du MCH'S. Le service d'incendie dispose de 17 000 sapeurs-pompiers militaires et civils et de 100 000 volontaires répartis dans les 19 régions du pays (en majorité en zone rurale).

L'organisation est très hiérarchisée et d'un fonctionnement rigoureux avec des règles quasi militaires. De nombreux cadres sont issus de formations militaires et ont une expérience de commandement dans des périodes de conflit (Afghanistan, Tchétchénie...). Les matériels sont rustiques mais fonctionnels dans un environnement hostile où les écarts de température et les contraintes d'utilisation sont sévères.

Une culture importante de protection des populations et de maintien de la continuité nationale existe au Kazakhstan, en particulier dans les villes d'Astana, Almaty et Atyrau. Il existe une chaîne continue depuis les autorités chargées de la protection des populations jusqu'au citoyen.

B – La coopération existante entre la France et le Kazakhstan

Une délégation kazakhe conduite par le ministre kazakh des situations d'urgence a effectué une visite en France en mai 2009. A cette occasion, il s'est rendu à la direction de la sécurité civile. Cette visite au cours de laquelle plusieurs sociétés françaises ont été invitées à présenter des matériels et des équipements de secours a donné une impulsion nouvelle à la coopération entre les deux pays.

Les autorités kazakhstanaïses manifestent depuis plusieurs années leur volonté de développer les actions de coopération avec la France. Ils souhaiteraient notamment s'inspirer des compétences techniques et humaines de notre pays dans le domaine de la protection civile.

Plusieurs audits ont permis d'identifier différents axes de coopération possibles. La coopération franco-kazakhstanaïse peut ainsi apporter des améliorations notables dans les domaines suivants : la prévention des risques bâtimentaires (sécurité dans les immeubles de grande hauteur et les établissements industriels), avec l'évolution des villes importantes vers des constructions verticales ; la formation des sauveteurs dans le domaine des feux de forêt (notamment concernant la coordination entre moyens aériens et terrestres) et des feux urbains ; la formation des sauveteurs dans des domaines spécialisés (en milieu aquatique, en montagne) ; les équipements complémentaires légers de désincarcération et de dégagement de personnes ensevelies (éclairage, balisage, matériel de désincarcération, explosimétrie, détection des gaz et des toxiques, protection contre les chutes, ventilation, etc.) qui sont peu développés au sein des services de secours kazakhstanaïses et dont les véhicules sont dépourvus ; la prévision (plans de secours).

Dans le prolongement de la visite du ministre kazakh des situations d'urgence en France, plusieurs projets de contrats portant sur l'acquisition de matériel de secours et d'équipement de lutte contre l'incendie ainsi que la construction de salles opérationnelles ont été négociés entre les autorités kazakhes et les sociétés françaises CAMIVA et SIDES. Ces contrats ont été signés lors du déplacement du Président de la République au Kazakhstan. Votre rapporteur n'a pu recueillir d'éléments sur les suites de ces contrats.

C – Les progrès apportés par l'accord de 2009

L'accord de coopération dans le domaine de la sécurité civile, inspiré des accords de même nature déjà signés par la France avec de nombreux pays (dont deux Etats voisins du Kazakhstan, l'Ouzbékistan et l'Azerbaïdjan) ne présente pas de particularité.

Elaboré à la demande du ministère des situations d'urgence, il vise à mettre en place un cadre général facilitant l'envoi et l'intervention d'équipes

d'assistance de l'un des deux Etats en cas de catastrophe ou d'accident grave sur le territoire de l'autre Etat.

L'article 1^{er} rappelle que l'accord porte sur la protection civile, la prévention des risques naturels et technologiques majeurs, l'élimination des situations d'urgence et la formation des spécialistes de la protection civile en matière d'assistance volontaire et réciproque en cas de catastrophe ou d'accident grave.

Les articles 2, 3 et 4 mentionnent respectivement la définition de plusieurs termes de l'accord, les autorités compétentes pour sa mise en œuvre ainsi que la création d'une commission mixte de coopération (l'échange d'informations sur la prévision et la prévention des situations d'urgence, et l'assistance mutuelle en vue d'éliminer les situations d'urgence – c'est-à-dire l'envoi par l'une des parties d'équipes et de matériel de secours dans l'autre partie, si cette dernière lui en fait la demande au moment de la survenance d'une catastrophe sur son territoire).

Les articles 8 à 17 décrivent les modalités de mise en oeuvre de cette assistance mutuelle entre les parties. En particulier, l'article 12-3 dispense de visa et d'autorisation de séjour les équipes de secours envoyées dans ce cadre par la partie requise. L'article 13-1 exempte de droits de douanes, d'impôts et de taxes les objets d'équipements et les moyens de secours introduits par ces équipes sur le territoire de la partie requérante.

L'article 16 prévoit par ailleurs le remboursement par la partie requérante des dépenses engagées par la partie requise lors d'une mission d'assistance. L'article 17 pose le principe de l'indemnisation par la partie requérante des dommages subis ou occasionnés par les équipes de secours envoyées sur son territoire par la partie requise, dans le cadre de l'accomplissement de la mission d'assistance.

L'article 18 restreint la mise en oeuvre des actions de coopération possibles aux disponibilités financières des parties.

Enfin, l'accord est conclu pour une durée illimitée.

CONCLUSION

Ces accords de facture classique et de portée modeste ne présentent pas de difficulté juridique particulière. Ils ne semblent pas concerner des domaines dans lesquels notre attachement aux droits de l'homme pourrait se trouver en porte-à-faux. Néanmoins, la coopération en matière policière avec des Etats peu respectueux des libertés fondamentales doit être envisagée avec une grande prudence. Les exemples de la Tunisie et de la Libye sont venus nous le rappeler récemment.

C'est pourquoi votre rapporteur, s'il est favorable à l'adoption du projet de loi traitant de la sécurité civile, laissera la Commission apprécier l'opportunité d'approuver le projet de loi concernant la lutte contre la criminalité en raison de la nature plus que contestable du régime kazakhstanaï.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission examine les présents projets de loi au cours de sa réunion du mardi 17 janvier 2012.

Après l'exposé du Rapporteur, un débat a lieu.

M. Jean-Claude Guibal. Au-delà des caractéristiques du régime, y a-t-il une ambiance de criminalité particulière ? La société est-elle extrêmement violente et les taux de criminalité sont-ils très élevés ?

M. François Loncle, rapporteur. Le passé soviétique et les conséquences de la chute de l'URSS ont probablement favorisé une conception différente de l'Etat et des rapports entre les citoyens. Par ailleurs, il y a une culture propre à ce pays d'Asie centrale.

M. Jean-Pierre Dufau. Je partage l'analyse du rapporteur sur la portée de l'accord. Le premier sur la sécurité civile ne me pose pas de problème. Les échanges seront positifs dans ce domaine. Sur la criminalité, l'article 1^{er} répond aux questions que l'on se pose et présente la liste des sujets traités. Le Kazakhstan a une position particulière en Asie centrale : c'est un point de passage de tous les trafics. Je suis donc un peu réservé sur l'aspect opérationnel de ces accords en raison des particularismes du pays. J'ai l'impression que l'on prend des risques. Les dernières élections ont montré un certain manque de démocratie. Par conséquent, je m'abstiendrai sur le second projet.

M. François Loncle, rapporteur. Je n'ai pas de réponse à apporter à l'avis qui vient d'être exprimé. J'ai la même tentation quant à la distinction que l'on peut faire entre les deux accords ; il faut prendre en considération les caractéristiques du pays et les particularités des accords.

M. Serge Janquin. Je ferai aussi le même distingo entre les deux accords. Certaines de nos entreprises s'intéressent à ce pays pour ses ressources pétrolières et en uranium. Au-delà de cet aspect, quel est notre intérêt de signer un accord avec un Etat voyou ?

M. François Loncle, rapporteur. C'est une question à la fois géopolitique et philosophique. Il faut peser le tout, mettre en balance le fait que le Kazakhstan est un pays d'une grande richesse en matières premières et que si l'on fait le tri entre les pays réellement démocratiques et les autres nous n'aurons que des coopérations limitées. Il faut être prudent s'agissant de la coopération dans les domaines de la sécurité et de la défense ; pour le reste, il faut prendre cet Etat tel qu'il est.

Mme Martine Aurillac, présidente. J'abonde dans le sens du rapporteur. Nous ne passerons pas beaucoup d'accords si nous n'en concluons qu'avec des Etats pleinement démocratiques. Néanmoins ces deux accords vont dans le bon sens.

Le Rapporteur s'en étant remis à la sagesse de la commission pour le projet de loi n° 3261 et étant favorable à l'adoption du projet de loi n° 3390, la Commission *adopte* sans modification ces projets de loi.

*

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

ANNEXE

TEXTES DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée l'approbation de l'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, signé à Astana le 6 octobre 2009.

*

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée l'approbation de l'accord de coopération entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Kazakhstan dans le domaine de la protection civile, de la prévention et de l'élimination des situations d'urgence, signé à Astana, le 6 octobre 2009, et dont le texte est annexé à la présente loi.