



N° 2020

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 décembre 2004.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR :

- LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant l'approbation de l'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,*
- LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République slovaque relatif à la coopération en matière d'affaires intérieures,*
- LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant l'approbation de l'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,*

PAR M. FRANÇOIS LONCLE,

Député

Voir les numéros :

Sénat : 165, 166, 167, 349 (2003-2004) et T.A. 6, 7, 8 (2004-2005)

Assemblée nationale : 1854, 1855, 1856

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – LE TADJIKISTAN, LA BULGARIE ET LA SLOVAQUIE PRESENTENT DES SITUATIONS INTERIEURES TRES DIFFERENTES, MAIS QUI JUSTIFIENT LE RENFORCEMENT DE LA COOPERATION EN MATIERE DE SECURITE OU D’AFFAIRES INTERIEURES	7
A – LA SITUATION INTERIEURE ET LA SECURITE AU TADJIKISTAN, EN BULGARIE ET EN SLOVAQUIE	7
1) Le Tadjikistan occupe une position stratégique, sur la route de l’héroïne et à proximité du cœur du terrorisme islamiste	7
2) La Bulgarie est très touchée par la criminalité organisée	8
3) La Slovaquie s’avère une base avancée pour certaines organisations criminelles impliquées dans le trafic de stupéfiants et d’êtres humains	9
B – LA COOPERATION DE LA FRANCE AVEC CES PAYS EXISTE DEJA A DES DEGRES DIVERS, ET MERITERAIT D’ETRE RENFORCEE	9
1) La coopération avec le Tadjikistan n’en est qu’à ses balbutiements	9
2) La coopération avec la Bulgarie est l’objet d’un protocole depuis janvier 2003	10
3) La préparation de l’entrée de la Slovaquie dans l’Union européenne a favorisé la coopération avec la France	12
II – LES STIPULATIONS, CLASSIQUES, DE CES ACCORDS COUVRENT UN CHAMP DE COOPERATION ETENDU AUX AFFAIRES INTERIEURES AVEC LA SLOVAQUIE, CENTRE SUR LA SECURITE INTERIEURE AVEC LES DEUX AUTRES PAYS	13
A – REDIGES SOUS DES FORMES TRES VOISINES, LES ACCORDS DE COOPERATION AVEC LE TADJIKISTAN ET AVEC LA BULGARIE SONT CENTRES SUR LA SECURITE INTERIEURE	13
1) De nombreux domaines de coopération	13
2) Des formes de coopération variées	14
<i>a) La coopération opérationnelle</i>	14
<i>b) La coopération technique</i>	15
3) Une coopération qui respecte la souveraineté des Etats et les droits de l’homme	16
4) Des dispositions finales classiques	18

B – L'ACCORD DE COOPERATION ENTRE LA FRANCE ET LA SLOVAQUIE COUVRE LE DOMAINE DE LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITE, MAIS AUSSI CEUX DE LA SECURITE CIVILE ET DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	18
1) Une coopération policière très proche de celle prévue par les deux autres accords	18
2) Un champ de coopération étendu à la sécurité civile et à l'administration publique	19
<i>a) La coopération dans le domaine de la sécurité civile et de la protection anti-incendie</i>	<i>19</i>
<i>b) La coopération dans le domaine de l'administration publique</i>	<i>20</i>
3) Des dispositions communes et finales sans surprise.....	20
CONCLUSION.....	23
EXAMEN EN COMMISSION	25

Mesdames, Messieurs,

Le 12 octobre dernier, le Sénat a adopté trois projets de loi, déposés le 21 janvier 2004, tendant à autoriser l'approbation des trois accords bilatéraux suivants :

– l'accord relatif à la coopération en matière d'affaires intérieures avec la Slovaquie, signé à Bratislava le 7 mai 1998 ⁽¹⁾,

– l'accord relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure avec la Bulgarie, signé à Sofia le 10 avril 2002,

– l'accord relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure avec le Tadjikistan, signé à Paris le 6 décembre 2002.

Les stipulations des deux accords relatifs à la coopération en matière de sécurité intérieure sont très voisines, tandis que l'accord signé avec la Slovaquie comporte des dispositions quasiment identiques aux deux autres accords pour ce qui est de la coopération policière, mais porte aussi sur la coopération dans les domaines de la sécurité civile, de la protection anti-incendie et de l'administration publique, volets qui ont été ajoutés à la demande de la Slovaquie.

Ces accords, rédigés sur la base d'un accord-type, font suite à une série d'une vingtaine d'autres accords conclus dans les mêmes domaines entre la France et des pays proches, européens, comme l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, le Royaume-Uni, ou du bassin méditerranéen – Algérie, Maroc –, mais aussi avec des pays plus lointains, à l'exemple de la Russie, de l'Afrique du Sud, du Mexique ou de la Chine ⁽²⁾.

(1) *Le caractère tardif du dépôt de ce projet de loi s'explique par le revirement de jurisprudence du Conseil d'Etat, intervenu en décembre 1998, en ce qui concerne le contrôle de la régularité de la procédure d'approbation et de ratification des accords internationaux. Alors que le secrétariat général du Gouvernement avait d'abord estimé que cet accord n'entraînait pas dans le champ d'application de l'article 53 de la Constitution, il a changé d'avis suite à ce revirement de jurisprudence, ce qui a conduit à reprendre la procédure et a généré un retard certain.*

(2) *La liste complète des accords signés à ce jour est la suivante : Afrique du Sud (1998), Algérie (2003), Allemagne (1992), Belgique (1991), Bulgarie (2002), Chine (2004), Colombie (2003), Espagne (1987), Royaume-Uni (1989), Grèce (1997), Hongrie (1997), Italie (1986), Macédoine (2003), Malte (1998), Maroc*

Ces accords permettent de donner une base juridique à une coopération opérationnelle et technique, qui existe déjà plus ou moins, et contribuent à accélérer son développement dans un pays considéré comme essentiel dans le domaine de la sécurité intérieure, tant par le ministère des Affaires étrangères que par le ministère de l'Intérieur. Leur signature conduit à un resserrement des liens opérationnels ou de formation avec cet Etat, ainsi qu'à un effet positif sur la situation de sécurité intérieure française. Enfin, la conclusion d'accords permet à la France d'harmoniser ses relations avec l'ensemble des pays concernés par la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée transnationale.

Plusieurs autres accords sont en cours de négociation, notamment avec des pays candidats ou nouveaux membres de l'Union Européenne (Turquie, Chypre, Lituanie, Croatie, par exemple) ainsi qu'avec des pays issus de l'ancienne Union soviétique (Azerbaïdjan, Ouzbékistan, notamment).

Votre Rapporteur va d'abord mettre en évidence le bien-fondé de ces accords, au regard de la situation intérieure et de sécurité que connaissent les pays signataires. La France a déjà des relations plus ou moins intenses avec eux dans ces domaines, mais un développement de la collaboration est très souhaitable. Il présentera ensuite les stipulations des trois accords, en soulignant, le cas échéant, les différences entre elles.

I – LE TADJIKISTAN, LA BULGARIE ET LA SLOVAQUIE PRESENTENT DES SITUATIONS INTERIEURES TRES DIFFERENTES, MAIS QUI JUSTIFIENT LE RENFORCEMENT DE LA COOPERATION EN MATIERE DE SECURITE OU D’AFFAIRES INTERIEURES

A – La situation intérieure et la sécurité au Tadjikistan, en Bulgarie et en Slovaquie

1) Le Tadjikistan occupe une position stratégique, sur la route de l’héroïne et à proximité du cœur du terrorisme islamiste

Le Tadjikistan ne représente pas une menace directe en termes de sécurité intérieure, mais il est situé sur la route de l’héroïne et à proximité des zones conflictuelles liées au terrorisme islamiste. La corruption endémique et la conservation de pratiques d’une autre époque empêchent de mesurer la réalité de la menace.

Le pays se trouve en première ligne face au trafic de drogues en provenance d’Afghanistan, où est assurée 50 % de la production mondiale d’héroïne. La pauvreté endémique, l’accroissement sensible des inégalités, la faiblesse du régime, qui dépend fortement de la Russie pour la sécurité, est victime d’une corruption généralisée et souffre de la prégnance des structures régionales, claniques et du népotisme, rendent le pays très vulnérable face à des trafiquants organisés et disposant d’importantes ressources financières. Au cours de dix premiers mois de l’année 2003, les saisies d’héroïne, réalisées à hauteur des deux tiers par les gardes frontières russes, ont placé le pays au troisième rang mondial dans ce domaine. Une grande partie de cette héroïne transite vers la Russie et l’Europe.

La diffusion de la menace islamiste au Tadjikistan est le résultat des politiques répressives menées par ses voisins, et en particulier par l’Ouzbékistan, et de sa propre vulnérabilité. Depuis la déroute, en Afghanistan, du Mouvement islamique d’Ouzbékistan, la menace islamiste est incarnée par le Parti de la Libération (*Hizb-ut-Tahrir*) qui est particulièrement présent dans les zones de peuplement ouzbek au nord du Tadjikistan. Poursuivant des buts radicaux et recourant à une phraséologie anti-occidentale et antisémite, ce parti affirme refuser tout recours à la violence. Il pourrait néanmoins servir de paravent ou d’antichambre pour des militants violents et est considéré comme un mouvement terroriste par les pays d’Asie centrale, qui conduisent souvent une répression féroce contre lui, au risque de contribuer au durcissement de ses modes d’action.

Outre la coopération technique et la lutte contre les différentes formes de criminalité organisée, l'accord entre la France et le Tadjikistan met donc logiquement l'accent sur la lutte contre le trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes.

2) La Bulgarie est très touchée par la criminalité organisée

L'importance du crime organisé impliquant des citoyens bulgares est perceptible à l'intérieur du pays, mais aussi au-delà de ses frontières. En Bulgarie même, il existe de nombreux cas de relations entre décideurs politiques, haute fonction judiciaire, policière ou militaire et « mafieux ». Les règlements de compte y sont réguliers et sanglants, certaines exécutions pouvant aussi se dérouler à l'étranger. Des liens étroits unissent les pègres bulgare et serbe depuis les embargos des années 1990.

La Bulgarie est un corridor de transit pour divers trafics de stupéfiants : plusieurs milliers de personnes impliquées dans des activités de ce type y sont arrêtées chaque année. L'héroïne traverse le territoire bulgare en suivant la voie balkanique et une partie de plus en plus importante est vendue et consommée dans le pays. Le trafic de marijuana d'Albanie vers la Turquie, à travers la Bulgarie, est très développé, la marijuana étant ensuite échangée contre de l'héroïne. Transite aussi par ce pays la cocaïne, provenant d'Amérique latine et destinée à l'Europe centrale et occidentale, afin d'éviter les itinéraires plus risqués. Récemment ont été découverts des laboratoires clandestins de fabrication d'amphétamines situés sur le territoire bulgare et utilisés par des groupes criminels constitués des ressortissants bulgares et étrangers (serbes et arabes).

Par ailleurs, un nombre élevé de filières criminelles impliquant des Bulgares est actif en Europe de l'Ouest, et notamment en France. Elles opèrent principalement dans le domaine du proxénétisme et de la prostitution, qui concerne souvent des jeunes femmes en situation irrégulière, mais aussi dans celui de la contrefaçon de billets de banque. Malgré la découverte fréquente, par les autorités bulgares, d'imprimeries servant à fabriquer des fausses coupures en dollars et en euros, le phénomène ne semble pas diminuer. Toute l'Europe est confrontée à leur diffusion massive. Des filières baltes et bulgares sont au centre de ce trafic, dans lequel des ressortissants lituaniens occupent une place prépondérante. En 2003, a aussi été mis au jour un réseau de bulgares impliqués dans des vols de véhicules haut de gamme dérobés en Allemagne, transitant par la France et destinés au marché italien.

Dans ce contexte, l'accord de coopération en matière de sécurité intérieure retient deux objectifs principaux : la lutte contre la criminalité internationale et celle contre l'immigration illégale.

3) La Slovaquie s'avère une base avancée pour certaines organisations criminelles impliquées dans le trafic de stupéfiants et d'êtres humains

Si, contrairement à la Bulgarie, la Slovaquie ne possède pas une criminalité organisée à vocation internationale, elle constitue une terre de transit et une base avancée pour certaines organisations criminelles, du fait de sa position sur la route empruntée par les trafiquants de drogue implantés dans les Balkans. L'Europe centrale est une zone moins étroitement surveillée que l'Allemagne ou l'Autriche ; il est encore possible d'y installer des entrepôts de stockage des stupéfiants destinés à l'Europe du Nord. Aussi, bien que la criminalité générale reste faible, et à un niveau nettement inférieur au niveau français, la situation se dégrade régulièrement. Au cours des derniers mois, la police a enregistré les premiers signes de l'émergence d'actions criminelles violentes (règlement de comptes, vols à main armée contre des banques).

Pour certaines associations mafieuses provenant de pays de l'ancienne Union soviétique, mais aussi d'Albanie, la Slovaquie représente une tête de pont pour accéder à l'espace communautaire. S'appuyant sur un passé historique commun, une certaine propension à la corruption et un sous-développement encore réel, des réseaux logistiques se sont implantés. Ils visent, à court et moyen terme, à saisir les opportunités offertes par l'entrée de la Slovaquie dans l'Union européenne.

La Slovaquie est aussi devenue un important pays de transit de flux migratoires clandestins qui proviennent du sous-continent indien et d'Europe orientale, en particulier de Moldavie. La production et les trafics de faux documents se développent en lien avec ces flux migratoires.

En France, ont été découvertes des filières d'immigration illégale dont une partie des victimes sont polonaises, moldaves, roumaines, ukrainiennes, mais aussi slovaques. Ces clandestins, vulnérables et dépendants, sont acheminés par des tiers et mis à la disposition des employeurs, en particulier dans le secteur du bâtiment. Ils sont fréquemment victimes de maltraitance, de violences physiques et morales et de malnutrition.

B – La coopération de la France avec ces pays existe déjà à des degrés divers, et mériterait d'être renforcée

1) La coopération avec le Tadjikistan n'en est qu'à ses balbutiements

L'engagement de la France en Afghanistan et le soutien accordé par le Tadjikistan à cette intervention ont conduit notre pays à renforcer le dialogue politique avec ce pays. Après la conclusion d'un accord autorisant le stationnement de forces françaises sur son territoire, le 8 décembre 2001, une coopération militaire et de défense a été amorcée, puis formalisée par la signature, le 30 décembre 2002, d'un accord de coopération en matière de défense.

Notre coopération dans le domaine de la sécurité intérieure connaît aussi un certain dynamisme en Asie centrale : des attachés de sécurité intérieure ou des attachés adjoints sont en poste en Ouzbékistan, avec une vocation régionale, depuis trois ans, au Kazakhstan depuis l'été 2003, et au Tadjikistan depuis un an. Celui qui est en poste à Douchanbe s'occupe en particulier de la lutte contre les stupéfiants. En outre, depuis mai 2002, un détachement de gendarmerie de l'air est implanté sur l'aéroport international de Douchanbe dont il assure la surveillance.

Fin 2004, était prévue une mission à Douchanbe, auprès des membres de la garde frontière tadjike, portant sur la sécurité et la sûreté des transports aériens et sur la fraude documentaire ; sur les crédits de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT), vient d'être mis en place un programme bilatéral de lutte contre le blanchiment d'argent, qui a conduit à une mission sur place du 3 au 10 décembre, suivie d'une visite du 11 au 18 décembre. Sept projets d'actions de coopération ont été préparés pour 2005, qui concernent en majorité les techniques de police criminelle et de lutte contre le trafic de stupéfiants, mais aussi la lutte contre la corruption.

L'accord de coopération en matière de sécurité intérieure dont l'approbation fait l'objet de l'un des projets de loi présentés dans le présent rapport est le premier signé entre la France et un pays d'Asie centrale. D'autres sont en cours de négociation, avec l'Azerbaïdjan et l'Ouzbékistan en particulier.

Cette coopération est relayée au niveau de l'Union européenne et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe selon deux axes : le renforcement de la sécurité aux frontières, grâce à deux programmes dotés de 4,5 millions d'euros pour 2003-2004, et la formation des forces de police, par l'intermédiaire d'un projet pilote de l'OSCE. Une proposition d'accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et le Tadjikistan a été adoptée par le Conseil le 11 octobre 2004.

Deux missions qui s'adressent aux cinq pays d'Asie centrale sont réalisées dans le cadre du programme d'assistance technique à la Communauté des Etats indépendants (TACIS). Elles sont coordonnées par un gendarme français installé pour deux ans au Kirghizistan. Dans un premier temps, elles s'intéressent particulièrement à la frontière entre le Tadjikistan et l'Afghanistan, à cause du trafic de stupéfiants : des postes frontières devraient être prochainement construits et des personnels formés.

2) La coopération avec la Bulgarie est l'objet d'un protocole depuis janvier 2003

Si la France bénéficie d'un fort capital de sympathie en Bulgarie, les relations bilatérales se sont surtout développées depuis 2001. Notre coopération s'inscrit dans la perspective de la préparation à son adhésion à l'Union européenne. Elle vise notamment à relever la capacité administrative de ce pays,

condition indispensable pour reprendre l'acquis communautaire. Depuis 1998, la Bulgarie a amorcé un processus de modernisation de sa police et de réforme de son ministère de l'intérieur. Bien que son dispositif policier soit perfectible, il compte parmi les plus performants de l'Europe du Sud-Est.

A la suite de la signature de l'accord de coopération en matière de sécurité intérieure dont l'approbation est l'objet de l'un des présents projets de loi, les ministres de l'intérieur français et bulgare ont signé, le 27 janvier 2003, à Paris, un protocole de coopération pour renforcer la lutte contre l'immigration clandestine et la traite des êtres humains, lequel prévoit en annexe la mise en œuvre d'un « plan d'action » pour la période 2003-2004 dans les domaines de la lutte contre la migration clandestine, l'exploitation économique de personnes en séjour irrégulier et la lutte contre la traite des êtres humains, en mettant l'accent sur le renforcement du travail opérationnel pour déceler et neutraliser des réseaux criminels.

Dans le cadre de ce protocole, trois fonctionnaires français, parmi lesquels deux sont issus de la police aux frontières et un de l'Office central pour la répression de la traite des êtres humains, ont été envoyés en mission en Bulgarie, du 3 février au 28 mars 2003, et immergés au sein du service national de la police aux frontières bulgare, afin d'aider celui-ci, par une observation sur place et des échanges directs, à percevoir tous les avantages des structures du type « office central » dans la lutte contre la criminalité organisée et d'étudier les conditions de la mise en place d'une structure équivalente en Bulgarie. A titre de réciprocité, deux officiers de la police bulgare ont effectué un stage d'immersion à l'Office central de répression de l'immigration irrégulière et de l'emploi d'étrangers sans titre, du 12 mai au 11 juillet 2003. Un deuxième stage d'immersion du même type a été organisé du 5 au 22 octobre 2004. Une douzaine d'actions, consistant pour la plupart en stages de fonctionnaires, en France ou en Bulgarie, sont prévues pour 2005.

Cinquante véhicules de police ont été offerts par le ministre de l'Intérieur français à son homologue bulgare au cours du premier semestre 2003 et 2,5 millions d'euros ont été accordés à la Bulgarie par un accord signé le 13 juillet 2004 pour l'acquisition de matériels de sécurité français : la commission d'attribution des marchés s'est tenue début novembre à Paris.

Par ailleurs, en 2003, un représentant de la direction centrale de la police aux frontières a participé à un séminaire régional organisé à Sofia sur les thèmes de la lutte contre la traite des êtres humains et de l'immigration clandestine. Récemment, trois officiers de police bulgares ont reçu une formation en Bulgarie en matière de lutte contre la fraude documentaire avant de faire une visite, du 13 au 15 octobre dernier, au service de la police aux frontières de Lyon Saint-Exupéry et au bureau de la fraude documentaire. A l'occasion d'une visite en France, le secrétaire général du ministère de l'intérieur bulgare a eu un entretien à la direction centrale.

3) La préparation de l'entrée de la Slovaquie dans l'Union européenne a favorisé la coopération avec la France

Le soutien de la France à l'intégration de la Slovaquie dans l'Union européenne s'est traduit, depuis 1997, par un appui à ses capacités administratives, qui a pris en particulier la forme de la participation à la formation de fonctionnaires.

La France a participé de manière importante aux jumelages institutionnels PHARE entre 1998 et 2003 dans plusieurs secteurs clés : justice et affaires intérieures, cohésion économique et sociale, finances publiques, développement régional, modernisation et décentralisation de l'administration. La variété de ces secteurs explique certainement que la Slovaquie ait souhaité élargir les domaines de coopération avec la France à l'ensemble des affaires intérieures, au-delà du seul aspect policier.

Priorité a néanmoins été donnée à la sécurité. Pendant la période 1999-2002, plusieurs missions associant des experts de la direction centrale de la police aux frontières ont été effectuées dans ce pays, et des représentants slovaques sont venus à plusieurs reprises en France pour participer à des séminaires ou à des stages. Depuis avril 2003, ces actions sont complétées, en partenariat avec l'Autriche, par un nouveau jumelage portant sur la « mise en œuvre du plan national Schengen et la poursuite du renforcement des infrastructures des frontières extérieures de l'Union européenne ». Le chef de projet est l'attaché de sécurité intérieure en poste à Bratislava.

Compte tenu de l'adhésion de la Slovaquie à l'Union européenne et de l'importance des flux irréguliers à ses frontières terrestres, la poursuite et le développement des relations de coopération policière avec les autorités slovaques constituent une priorité pour la direction centrale de la police aux frontières.

Au-delà de la seule coopération policière, la France a contribué à la formation des juges slovaques en participant à une action de jumelage pilotée par la Grèce : un magistrat français a été détaché à Bratislava dans ce cadre. Elle a aussi mené des actions bilatérales en matière de renforcement des institutions et de l'Etat de droit, qui se sont traduites notamment par l'octroi de bourses d'études à l'Ecole nationale de santé publique et par des échanges entre écoles d'élèves policiers, et en matière de sécurité civile. Parmi les projets de coopération pour 2005 figurent trois actions dans ce domaine, visant la sécurité des tunnels, la gestion des catastrophes et les mesures préventives.

II – LES STIPULATIONS, CLASSIQUES, DE CES ACCORDS COUVRENT UN CHAMP DE COOPERATION ETENDU AUX AFFAIRES INTERIEURES AVEC LA SLOVAQUIE, CENTRE SUR LA SECURITE INTERIEURE AVEC LES DEUX AUTRES PAYS

A – Rédigés sous des formes très voisines, les accords de coopération avec le Tadjikistan et avec la Bulgarie sont centrés sur la sécurité intérieure

La sécurité intérieure est définie à l'article 1^{er} de la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure comme un droit fondamental et l'une des conditions de l'exercice des libertés individuelles et collectives. La politique de sécurité intérieure, dont le principal instrument est, en France, la police nationale, a pour objet la lutte contre la délinquance et la criminalité. La coopération en matière de sécurité intérieure consiste ainsi principalement en une coopération policière.

1) De nombreux domaines de coopération

Le **préambule de chacun des deux accords** affirme « *la volonté de contribuer activement à la lutte contre les différentes formes de la criminalité internationale* », puis indique le domaine dans lequel l'efficacité de la coopération entre les deux parties doit être particulièrement améliorée : il s'agit de la lutte contre le trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes dans l'accord entre la France et le Tadjikistan, et de la lutte contre l'immigration illégale dans l'accord entre la France et la Bulgarie. L'accent est ainsi mis sur la forme de criminalité internationale la plus développée dans le pays concerné, et qui a le plus de conséquences potentielles sur le territoire français.

L'article premier de chacun des deux accords énumère quinze domaines dans lesquels les deux parties mèneront une coopération technique et opérationnelle et s'accorderont mutuellement assistance. Treize domaines sont communs aux deux accords, parmi lesquels la lutte contre la criminalité organisée, contre le trafic illicite de stupéfiants, de substances psychotropes et de leurs précurseurs chimiques, contre le terrorisme, la traite des êtres humains, l'immigration clandestine et la criminalité y afférente, contre le vol et le trafic illicite d'armes, de véhicules, de biens culturels et d'objets d'art. La coopération pourra aussi concerner la sûreté des moyens de transports, la police technique et scientifique, la formation des personnels.

Des aspects spécifiques caractérisent toutefois ces accords de coopération bilatéraux : seul l'accord entre la France et le Tadjikistan mentionne la lutte contre le trafic d'organes, de tissus, de cellules et produits humains et la

lutte contre la criminalité informatique ; l'accord entre la France et la Bulgarie concerne la coopération en matière de maintien de l'ordre public et de l'escorte des personnes, et en matière de délivrance et de contrôle des documents d'identification, deux domaines absents de l'accord avec le Tadjikistan. Ces différences témoignent de la volonté d'adapter les domaines de coopération aux problèmes rencontrés dans les pays parties. L'inclusion du domaine de l'escorte de personnes dans l'accord entre la France et la Bulgarie est liée au fait que ces deux pays sont parties à la Convention du Conseil de l'Europe du 21 mars 1983 sur le transfèrement des personnes condamnées.

2) Des formes de coopération variées

Ces accords organisent, dans un cadre juridique précis, les échanges d'informations et la communication de données entre les deux parties. Elles devraient donc rendre plus faciles les demandes françaises en la matière et permettre de les voir traitées plus rapidement.

Le coût de leur mise en œuvre est difficile à déterminer avec précision, mais il demeurera modeste, et sans commune mesure avec les dépenses induites en France par la lutte contre les différentes formes de criminalité qui pourront être combattues plus efficacement en amont.

a) La coopération opérationnelle

L'article 3 de chacun des accords précise les formes que prend la coopération en matière de prévention et de recherche des faits punissables que revêtent les différentes formes de la criminalité internationale. Cette coopération se traduit par la communication d'informations sur les personnes soupçonnées d'y prendre part, sur les méthodes utilisées par les criminels, les réseaux, les infractions et les éventuelles mesures prises pour les prévenir, ainsi que sur les nouvelles formes de la criminalité internationale et sur les méthodes utilisées par les services compétents ; elle passe aussi par l'échange des résultats des recherches réalisées et par la mise à disposition d'échantillons de matériaux ou d'objets ; elle peut conduire à la mise en œuvre de mesures policières coordonnées et d'assistance réciproque en personnel et en matériel et par des échanges de spécialistes leur permettant d'acquérir de nouvelles connaissances professionnelles.

Des stipulations particulières sont prévues par **l'article 4** dans le domaine de la lutte contre toutes les étapes allant de la culture à la commercialisation illicite de stupéfiants, de substances psychotropes et de leurs précurseurs. Des mesures coordonnées seront prises et il sera procédé à des échanges d'informations sur les personnes participant à la production ou au trafic illicite de ces substances et sur toute la chaîne, de la leur production à leur écoulement, sur les flux commerciaux de ces produits, sur les résultats des recherches en criminalistique et en criminologie, à des échanges d'échantillons de

produits et d'expériences relatives au contrôle et au commerce légal de stupéfiants, de substance psychotropes et de leurs précurseurs. Cet article vise ainsi à prévenir, empêcher et aider à détecter les faits visés par trois conventions et un protocole : la Convention unique des Nations unies sur les stupéfiants du 30 mars 1961, modifiée par le Protocole du 25 mars 1972, la Convention sur les substances psychotropes du 21 février 1971 et la Convention du 19 décembre 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes. La France, la Bulgarie et le Tadjikistan sont parties aux conventions de 1971 et 1988 ; seules la France et la Bulgarie sont parties à la convention de 1961 et au protocole de 1972.

L'article 5 de chacun des présents accords est consacré à la lutte contre le terrorisme, dans le cadre de laquelle seront échangées des informations relatives aux actes de terrorisme projetés ou commis, à leurs méthodes et moyens techniques d'exécution, ainsi qu'aux groupes de terroristes dont les agissements, sur le territoire de l'une des parties portent atteinte aux intérêts de l'autre.

L'accord entre la France et la Bulgarie comporte aussi des stipulations particulières dans le domaine de l'escorte de personnes et de chargements spéciaux (respectivement aux **articles 6 et 7**), qui sont la conséquence de la présence du maintien de l'ordre public et de l'escorte de personnes dans la liste des domaines de coopération fixée à l'article 1^{er} de l'accord. En ce qui concerne l'escorte de personnes, la coopération prendra la forme d'une information réciproque sur les personnes soumises à une mesure d'expulsion ou d'extradition, ainsi que d'un échange d'informations et d'une collaboration pour l'escorte de personnes condamnées. Les mêmes actions sont prévues pour l'escorte de chargements spéciaux, et pour l'escorte des matières radioactives, explosives et toxiques et des armes.

b) La coopération technique

L'article 6 de l'accord entre la France et le Tadjikistan et l'article 8 de l'accord entre la France et la Bulgarie définissent les principaux objectifs de la coopération technique dans les différents domaines figurant à l'article 1^{er} de chacun d'eux. Il s'agit d'objets généraux, qui ne sont pas directement liés à la résolution d'une affaire en particulier, contrairement aux cas traités par les articles précédents qui relevaient de la coopération opérationnelle, mais qui visent le renforcement de l'efficacité des services de police : la formation générale et spécialisée, les échanges d'informations et d'expériences professionnelles, le conseil technique, l'échange de documentations spécialisées et l'accueil réciproque de fonctionnaires et d'experts. Ce dernier point est accompagné d'une forme de condition : il aura lieu « *en tant que de besoin* » dans l'accord entre la France et la Bulgarie, « *si nécessaire* », dans celui entre la France et le Tadjikistan. Cette prudence dans la rédaction témoigne du souci permanent de respect de la souveraineté des parties.

Quant aux modalités pratiques de la mise en œuvre de la coopération technique, elles figurent à **l'article 7 de l'accord entre la France et le Tadjikistan** et aux **articles 9 et 10 de l'accord entre la France et la Bulgarie**. Il est d'abord prévu des échanges préalables de correspondances entre les parties et, si besoin est, des arrangements techniques entre les administrations concernées. Une programmation annuelle doit être établie, qui fait apparaître la contribution financière de chaque partie, « *dans la limite de ses ressources [ou disponibilités] budgétaires* ». Aucun Etat ne peut donc être contraint de financer un projet de coopération au-delà de ses moyens. L'accord avec la Bulgarie prévoit que chaque partie prend à sa charge les frais concernant l'exécution d'une demande de coopération qu'elle a adressée ; cette précision est absente de l'accord avec le Tadjikistan, ce qui signifie que la France peut prendre à sa charge, entièrement ou partiellement, le financement d'un programme, même si la demande émanait du gouvernement tadjik. En revanche, les deux accords mettent à la charge de la partie requérante la mise à disposition d'un interprète. Tous les deux confient aux ministres compétents le soin de désigner les organismes chargés de la mise en œuvre des différents domaines de coopération (respectivement **articles 8 et 11**). Comme les exemples d'actions de coopération présentés *supra* le montrent, du côté français, les participants sont aussi bien les différents services de police compétents (directions centrales et services déconcentrés de la police judiciaire et de la police aux frontières et leurs différents offices spécialisés), que la gendarmerie ou la MILDT.

3) Une coopération qui respecte la souveraineté des Etats et les droits de l'homme

Si les domaines de coopération sont nombreux et les formes variées, cette coopération technique et opérationnelle ne doit nullement porter atteinte à la souveraineté des Etats parties. Cette préoccupation apparaît dès **l'article 2 de chacun des deux accords**.

Il est d'abord affirmé qu'elle est menée par chaque partie « *dans le strict respect de sa législation nationale* ». Ainsi, une demande de communication d'information peut être rejetée si l'Etat auquel elle est adressée « *estime qu'en vertu de sa législation nationale son acceptation porterait atteinte aux droits fondamentaux de la personne* ». Ce souci du respect des droits de la personne se retrouve dans les dispositions relatives à la transmission de données nominatives. La protection de l'individu s'accompagne de la garantie des intérêts de l'Etat. Une demande de coopération pourra également être rejetée si l'Etat estime « *que son acceptation porterait atteinte à la souveraineté, à la sécurité, à l'ordre public, aux règles d'organisation et de fonctionnement de l'autorité judiciaire ou à d'autres intérêts essentiels de l'Etat* ». L'Etat qui reçoit la demande est seul juge dans ce domaine : il doit seulement informer l'autre partie du rejet de sa demande. Rien n'est prévu en cas de désaccord, sauf à faire jouer **l'article 11 de l'accord entre la France et le Tadjikistan** qui stipule que tout différend relatif à l'interprétation ou l'application de l'accord est réglé par négociation entre les parties (ces dispositions ne figurent pas dans l'accord dont la Bulgarie est partie).

L'article 9 de l'accord entre la France et le Tadjikistan et l'article 12 de l'accord entre la France et la Bulgarie aménagent précisément les conditions de communication et d'utilisation des données personnelles afin de les rendre compatibles avec la législation française qui est protectrice en la matière. Les données nominatives transmises à l'autre partie ne pourront être utilisées qu'aux fins et conditions définies par la partie émettrice. L'accès de toute personne aux données qui la concernent est assuré et les conditions de destruction de ces données sont précisément fixées (délais, tenus d'un registre indiquant leur destruction, destruction des données en cas de dénonciation ou de non-reconduction de l'accord). Ces dispositions sont à rapprocher de l'article 24 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure⁽¹⁾ qui permet la transmission des données à caractère personnel contenues dans les traitements automatisés *« 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 Etat s'apprécie en fonction notamment des dispositions en vigueur dans cet Etat, 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. »* Les stipulations qui figurent dans les deux accords, signés avant l'entrée en vigueur des dispositions législatives, ne constituent donc qu'un cadre minimal que chaque partie doit respecter. En application de l'article 2 des accords, un Etat peut refuser de communiquer une information demandée par l'autre partie s'il craint une atteinte aux droits fondamentaux de la personne ; la France pourra donc user de ce droit si le niveau de protection assuré par l'autre partie ne lui apparaît pas suffisant.

Par ailleurs, en application de **l'article 10 de l'accord entre la France et le Tadjikistan et l'article 13 de l'accord entre la France et la Bulgarie**, le caractère confidentiel de certaines informations doit être respecté par la partie à laquelle elles ont été transmises et aucune information et aucun objet communiqués ne peuvent être transmis à un Etat tiers sans l'accord écrit de l'Etat qui les a fournis.

(1) Cette rédaction est issue de la modification réalisée par l'article 19 de la loi n° 2004-801 du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Ces dispositions transposent la directive européenne 95/46 CE du 24 octobre 1995.

4) *Des dispositions finales classiques*

Figurant à l'**article 12 de l'accord entre la France et le Tadjikistan** et à l'**article 14 de l'accord entre la France et la Bulgarie**, les dispositions finales sont presque identiques. Les deux accords sont conclus pour trois ans et tacitement renouvelables. Leur dénonciation, possible à tout moment, prend effet trois mois après sa notification. Dans l'accord avec la Bulgarie, elle n'affecte pas les actions engagées ; dans l'accord avec le Tadjikistan, il en est de même « *sauf décision commune des deux parties* ». L'application des deux accords peut être suspendue sous réserve d'un préavis de la même durée et ils peuvent être amendés.

Les deux accords prendront effet le premier jour du deuxième mois suivant la date de réception de la dernière notification de l'accomplissement des procédures internes requises. Le Tadjikistan a informé la France de l'achèvement des procédures internes nécessaires à l'entrée en vigueur de l'accord, par une note datée du 13 février dernier. S'agissant de la Bulgarie, cet accord n'a pas à être ratifié par le Parlement ; il a simplement été approuvé par le conseil des ministres le 24 juin 2002. Dans les deux cas, il ne manque donc plus que la notification française.

B – L'accord de coopération entre la France et la Slovaquie couvre le domaine de la lutte contre la criminalité, mais aussi ceux de la sécurité civile et de l'administration publique

La notion d'« *affaires intérieures* » est plus large que celle de « *sécurité intérieure* », qu'elle englobe. Elle couvre ici aussi les domaines de la sécurité civile et de l'administration publique qui ne sont nullement concernés par les deux accords précédemment présentés, ceux-ci portant essentiellement sur la coopération policière.

1) Une coopération policière très proche de celle prévue par les deux autres accords

Le titre I^{er} de l'accord entre la France et la Slovaquie traite de la coopération policière. Il s'agit d'une coopération opérationnelle et d'assistance mutuelle en matière de police « *dans tous les domaines qui se révéleront utiles* » : son champ est *a priori* plus large que ceux qui sont mentionnés dans les deux accords précédents. L'énumération qui figure à l'**article 1^{er}** est indicative : elle comprend le terrorisme, la production et le trafic illicite de stupéfiants, des substances psychotropes et de leurs précurseurs, le blanchiment de fonds, les migrations irrégulières, les faux, notamment de titres et de documents officiels, le trafic illicite d'armes, de matières radioactives, toxiques ou dangereuses, mais aussi, plus largement, « *la criminalité organisée ainsi que toutes autres formes de criminalité* ».

L'article 2 porte sur l'échange d'informations dans le cadre de la lutte contre le terrorisme : il est très proche de l'article 5 de chacun des accords de coopération avec la Bulgarie et le Tadjikistan. **L'article 3** est identique aux articles 4 des deux autres accords pour ce qui est des mesures coordonnées et des échanges pour empêcher la production et le trafic de stupéfiants. Enfin, **l'article 4** porte sur la coopération opérationnelle en faveur de la prévention des autres formes de criminalité internationale, selon les mêmes formes que celles prévues à l'article 3 des deux autres accords, à une exception près : si des mesures policières pourront être prises dans un Etat à la demande de l'autre, il n'est pas prévu d'assistance réciproque en personnel et en matériel.

2) Un champ de coopération étendu à la sécurité civile et à l'administration publique

La spécificité de l'accord entre la France et la Slovaquie réside dans ses stipulations relatives à la coopération en matière de sécurité civile et d'administration publique qui sont l'objet des titres II et III, et qui ont été introduites à la demande du gouvernement de la République slovaque.

a) La coopération dans le domaine de la sécurité civile et de la protection anti-incendie

Le libellé du titre II apparaît redondant puisqu'il associe la sécurité civile à la protection anti-incendie, alors que la seconde fait partie de la première, comme l'affirme la définition de la sécurité civile qui figure à l'article 1^{er} de la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 ⁽¹⁾. Ce chevauchement était néanmoins moins évident en 1998, au moment de la signature de cet accord, la loi du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs distinguant partiellement les deux notions.

L'article 5 de l'accord vise à développer une coopération « *dans le domaine de la sécurité et la protection anti-incendie* » sous la forme d'échanges d'informations et d'expériences sur les méthodes de travail et les moyens techniques et par la formation des spécialistes. Il s'agit donc d'une coopération technique dans ce domaine.

Par ailleurs, **l'article 6** prévoit que les parties s'accordent mutuellement assistance en cas de catastrophe naturelle ou technologique. La souveraineté des Etats est respectée puisque cette assistance sera accordée à la demande officielle

(1) « La sécurité civile a pour objet la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en oeuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'Etat, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques ou privées. »

de la partie requérante et en fonction des disponibilités de la partie requise. Cette assistance pourra prendre la forme de l'envoi d'équipes spécialisées d'experts ou de secours, les frais induits étant à la charge de la partie requérante.

b) La coopération dans le domaine de l'administration publique

Le titre III ouvre trois champs de coopération technique dans le domaine de l'administration publique : les dispositions juridiques relatives aux droits civiques et aux libertés publiques (**article 7**), l'administration publique d'Etat (**article 8**) et la gestion des collectivités locales (**article 9**).

Le domaine de la coopération juridique est vaste : figurent à titre indicatif (« *notamment* ») le traitement automatisé des données nominatives et le régime des réunions, associations et manifestations.

En matière d'administration publique d'Etat et de gestion des collectivités territoriales sont énumérés des domaines qui semblent limitatifs, mais sont en fait très larges : l'administration territoriale, le droit et l'organisation des élections, l'information des citoyens, la formation des agents publics dans ces domaines, d'une part, la formation des élus et des agents des collectivités locales, l'aide à l'élaboration des textes juridiques, d'autre part.

Globalement, l'ensemble des compétences du ministère français de l'Intérieur, à l'exception de celles relatives aux cultes, est concerné par cet accord de coopération.

3) Des dispositions communes et finales sans surprise

Le titre IV est consacré aux dispositions communes et finales.

Si la coopération policière prévue par le titre I^{er} de cet accord est surtout opérationnelle, la coopération dans les domaines de la sécurité civile et de l'administration publique relève de la coopération technique. **L'article 10** qui présente les formes de la coopération reprend les formes de la coopération technique figurant dans les deux autres accords. Comme il est placé parmi les dispositions communes, on peut en déduire que la coopération policière n'est pas seulement opérationnelle, mais peut aussi être complétée par des programmes de coopération plus structurels. De même que l'article 4 de l'accord avec la Slovaquie ne mentionnait pas l'assistance en matériel et en personnel, l'article 10 ne prévoit pas l'accueil réciproque de fonctionnaires et d'experts.

Les autres modalités pratiques sont quasiment identiques à celles des deux autres accords : responsabilité des ministres (dont il est précisé ici qu'ils sont en charge de l'intérieur) dans la désignation des organes compétents (**article 11**), programmation annuelle indiquant la participation financière de chacun (**article 12** : il n'indique pas que la partie requérante pend à sa charge les frais induits par sa demande), possibilité de rejet de toute demande dont l'acceptation

pourrait porter atteinte « à la souveraineté, à la sécurité, à l'ordre public ou à d'autres intérêts essentiels » de l'Etat (**article 13**), conditions de communication des données nominatives (**article 14**), protection des informations classifiées (**article 15**). L'**article 16** précise que les litiges issus de l'interprétation de l'accord feront l'objet de consultations entre les ministères de l'Intérieur des deux parties.

Les dispositions finales constituent l'**article 17**. L'accord prendra effet dès le premier jour du mois (et non du deuxième mois, comme dans les deux autres accords) suivant la réception de la deuxième notification ; il est conclu pour une durée indéterminée (et non pour trois ans renouvelables tacitement) mais peut être dénoncé (mais pas suspendu) et amendé. Enfin, la cessation de la validité de l'accord n'a pas d'effet sur les engagements relatifs à son application encore en cours ; les données nominatives communiquées doivent néanmoins être détruites entre la date de la dénonciation de l'accord et la fin de la validité de ces stipulations (soit pendant le préavis de trois mois).

L'accord n'ayant pas besoin d'être approuvé par le Parlement slovaque, la procédure concernant cette partie est considérée comme achevée depuis le 1^{er} décembre 1998. Là encore, son entrée en vigueur est dépendante de la notification française.

CONCLUSION

Etant donné les problèmes particuliers de sécurité auxquels sont confrontés le Tadjikistan, la Bulgarie et la Slovaquie, votre Rapporteur estime qu'il est pertinent de développer une coopération policière à la fois technique et opérationnelle avec leurs gouvernements, afin d'échanger des informations et des expériences susceptibles d'améliorer l'efficacité de la lutte contre les différentes formes de criminalité. Si des actions ponctuelles sont déjà menées, un cadre juridique qui organise la coopération la plus large possible dans le respect de la souveraineté des Etats et des droits de l'homme est devenu indispensable.

Votre Rapporteur vous recommande donc l'adoption des trois projets de loi autorisant l'approbation des accords de coopération policière avec le Tadjikistan et la Bulgarie et de l'accord de coopération en matière de sécurité intérieure avec la Slovaquie.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné les trois projets de loi au cours de sa réunion du 22 décembre 2004.

Après l'exposé du Rapporteur, et suivant ses conclusions, *la Commission a adopté les projets de loi (n^{os} 1854, 1855 et 1856).*

*

* *

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

N° 2020 – Rapport de la commission des affaires étrangères sur les projets de loi adoptés par le Sénat autorisant l'approbation d'accords en matière de sécurité intérieure et d'affaires intérieures entre la France et le Tadjikistan, la République slovaque et la Bulgarie (rapporteur : M.François Loncle).