



N° 3261

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 mars 2011.

PROJET DE LOI

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,

(Renvoyé à la commission des affaires étrangères, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. François FILLON,
Premier ministre,

PAR M. Alain JUPPÉ,
ministre d'État, ministre des affaires étrangères et européennes.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

1° La France a développé une coopération multiforme en matière de sécurité intérieure avec de nombreux pays. Elle s'efforce depuis quelques années d'harmoniser et de faire gagner en cohérence cette coopération en négociant des accords élaborés selon un modèle unifié dans le domaine de la criminalité organisée transnationale. Cette démarche permet de conférer une base juridique solide à notre coopération opérationnelle et technique, avec un retour accru en sécurité intérieure.

C'est dans cette optique que s'inscrit l'accord franco-kazakhstanais de coopération en matière de lutte contre la criminalité.

2° Objectifs de l'accord :

Les liens de coopération policière entre la France et le Kazakhstan reposaient jusqu'à présent sur le traité d'entente, d'amitié et de coopération du 23 septembre 1992.

Le présent accord vise à formaliser et installer une coopération technique et opérationnelle pérenne, en particulier en matière de lutte contre les stupéfiants et la traite des êtres humains avec ce pays qui, possédant d'immenses frontières extrêmement difficiles à contrôler, est :

– un producteur important de drogues ainsi qu'un pays de transit de la production afghane d'opiacés à destination de la Russie et de l'Union européenne ;

– un important pays d'origine et de destination de la prostitution. Le Kazakhstan est également un pays de rebond pour les différentes filières d'immigration clandestine.

3° Le texte se présente, succinctement, de la manière suivante :

Le Préambule inscrit cet accord dans le cadre du renforcement de la coopération bilatérale en matière de sécurité intérieure, en particulier dans le domaine de la lutte contre la criminalité.

L'**article 1^{er}** fixe les domaines de coopération technique et opérationnelle, qui peut être étendue par voie d'arrangement entre les autorités compétentes :

- la lutte contre la criminalité organisée ;
- la lutte contre le terrorisme ;
- la lutte contre la traite des êtres humains, l'exploitation des mineurs et le proxénétisme ;
- la lutte contre le trafic illégal d'organes et de tissus, de cellules et produits humains ;
- la lutte contre 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 ;
- la lutte contre le trafic illicite des stupéfiants, des substances psychotropes et de leurs précurseurs ;
- la lutte contre l'immigration illégale et la criminalité afférente ;
- la lutte contre les faux documents d'identification ;
- la lutte contre la cybercriminalité ;
- la lutte contre le trafic des véhicules volés ;
- la lutte contre les infractions à caractère économique et la corruption ;
- la formation des personnels.

Les **articles 2 à 5** précisent les formes que doivent prendre la coopération (échange d'informations ; échange d'expériences et de documentation ; formation et échange d'experts et de spécialistes), les autorités responsables de la bonne exécution de l'accord et déclinent les modalités de mise en œuvre de cette coopération, qui doit se développer dans le respect des législations nationales (formulation et rejet de la demande).

L'**article 6** garantit la confidentialité des informations échangées.

Les **articles 7 et 8** portent respectivement sur le financement de la coopération prévue par l'accord et la résolution des différends.

Enfin les **articles 9 et 10** prévoient les clauses finales habituelles pour l'entrée en vigueur de l'accord et les modalités d'amendements.

4° Cet accord, une fois entré en vigueur, confèrera une base juridique plus pertinente à la coopération en matière de sécurité intérieure avec le Kazakhstan.

Telles sont les principales observations qu'appelle l'accord de coopération 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 qui, comportant des dispositions de nature législative, est soumis à l'approbation du Parlement en vertu de l'article 53 de la Constitution.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre d'État, ministre des affaires étrangères et européennes,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi 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, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté à l'Assemblée nationale par le ministre d'État, ministre des affaires étrangères et européennes, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article unique

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.

Fait à Paris, le 24 mars 2011.

Signé : François FILLON

Par le Premier ministre :

*Le ministre d'État, ministre des affaires
étrangères et européennes*

Signé : Alain JUPPÉ

A C C O R D

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

A C C O R D
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

Le Gouvernement de la République française

Et

Le Gouvernement de la République du Kazakhstan,
 ci-après dénommés « les Parties »,

Convaincus de l'importance de la coopération internationale en vue de prévenir et de combattre efficacement la criminalité organisée, en rapport notamment avec les stupéfiants et l'immigration clandestine, ainsi que le terrorisme ;

Préoccupés par l'accroissement du trafic illicite de stupéfiants, des substances psychotropes et précurseurs et par leur abus, de même que par le trafic illicite des matières premières et substances chimiques qui servent à les produire ;

Résolus à adopter des mesures efficaces de lutte contre la contrefaçon de documents utilisés à des fins d'immigration clandestine ;

Accordant une grande importance au développement de leur action conjointe en vue de protéger de manière fiable les droits et libertés des ressortissants des deux Etats ;

Mus par une volonté commune de renforcer les rapports de coopération déjà établis,

Sont convenus des dispositions suivantes :

Article 1^{er}

Les Parties mènent une coopération technique et opérationnelle pour lutter contre la criminalité et s'accordent mutuellement assistance dans les domaines suivants :

1. La lutte contre la criminalité organisée ;
2. La lutte contre le terrorisme ;
3. La lutte contre le trafic illicite de stupéfiants, des substances psychotropes et de leurs précurseurs ;
4. La lutte contre l'immigration illégale et la criminalité afférente, notamment les filières clandestines ;
5. La lutte contre les faux documents d'identification ;
6. La lutte contre la traite d'êtres humains et en premier lieu contre l'exploitation des mineurs et le proxénétisme ;
7. La lutte contre le trafic illicite d'organes, de tissus et de cellules humains ;
8. La lutte contre le trafic illicite d'armes, de munitions, d'explosifs, de composés chimiques et bactériologiques et d'autres matières, produits et technologies dangereux destinés à un usage civil ou militaire ;
9. La lutte contre la cybercriminalité ;
10. La lutte contre les infractions à caractère économique et financier et la corruption ;
11. La lutte contre le trafic illicite de véhicules volés.

Après accord entre les Parties, la coopération peut être étendue à d'autres domaines de la lutte contre la criminalité dont le développement présente un intérêt mutuel pour les Parties.

Sont exclus du champ d'application du présent Accord la coopération en matière d'entraide judiciaire pénale et d'extradition.

Article 2

Les Parties coopèrent sous les formes suivantes, conformément à leur législation nationale :

1. Echanges d'informations et d'expériences professionnelles, y compris à l'occasion d'événements exceptionnels, et organisation de visites de délégations de représentants des autorités compétentes des Parties ;
2. Echanges de documentations spécialisées ;
3. Formation des agents ;
4. Echanges d'experts et de spécialistes en tant que de besoin.

Article 3

Les autorités responsables de la bonne exécution du présent Accord sont, dans la limite de leur compétence :

1. Pour la République française :
 Le ministère de l'Intérieur de la République française.
2. Pour la République du Kazakhstan :
 - le ministère de l'Intérieur de la République du Kazakhstan ;
 - le Comité de sécurité nationale de la République du Kazakhstan ;
 - les services du Procureur général de la République du Kazakhstan ;
 - l'Agence de lutte contre les crimes économiques et la corruption (police financière) de la République du Kazakhstan ;
 - le Service de protection du Président de la République du Kazakhstan ;
 - le Comité de contrôle douanier du ministère des Finances de la République du Kazakhstan ;
 - le ministère de la Défense de la République du Kazakhstan.

Pour la mise en œuvre de la coopération prévue par le présent Accord, les autorités compétentes des Parties arrêtent par écrit la liste des points de contact et des moyens de communication qui leur permet d'entrer directement en rapport.

En cas de changement de leurs appellations officielles ou de leurs fonctions, les autorités compétentes des Parties s'en informent aussitôt par la voie diplomatique.

Article 4

Dans le respect des législations nationales, les Parties s'échangent toute information qui leur parviendrait sur une action criminelle ou délictuelle commise ou en préparation sur le territoire de l'une ou l'autre Partie ou sur celui d'un Etat tiers.

Article 5

1. La coopération dans le cadre du présent Accord s'effectue sur la base d'une demande écrite émanant des autorités compétentes des Parties.

2. La demande écrite, établie suivant les règles nationales, en vigueur, contient les renseignements nécessaires à son exécution, ainsi que la copie des documents relatifs à l'affaire.

3. En cas d'urgence, la demande est formulée oralement ; l'autorité compétente de la Partie requérante doit la confirmer par écrit dans les meilleurs délais.

4. L'autorité compétente de la Partie requise satisfait sans tarder à la demande. En cas de nécessité, elle demande des informations complémentaires afin de pouvoir y donner suite.

5. La Partie requise peut refuser d'exécuter tout ou partie d'une demande si son exécution menace la souveraineté, la sécurité, l'ordre public, les règles d'organisation et de fonctionnement de l'autorité judiciaire ou d'autres intérêts essentiels de son Etat ou si elle est contraire à sa législation nationale ou à ses obligations découlant des engagements internationaux qu'elle a contractés.

6. La Partie requise informe sans tarder la Partie requérante des motifs de son refus d'exécuter une demande ou de l'exécution partielle de celle-ci.

7. Les Parties communiquent entre elles pour mettre en œuvre les dispositions du présent Accord en langues française, kazakhe et russe.

Article 6

Les Parties assurent la confidentialité des informations échangées dans le cadre du présent Accord. Les informations communiquées sont utilisées uniquement aux fins pour lesquelles elles ont été demandées. Elles ne peuvent être communiquées à un tiers sans l'accord écrit de la Partie émettrice.

La transmission de ces informations s'effectue conformément à la législation nationale des Parties.

Article 7

Chaque Partie prend à sa charge les frais qui résultent de l'application par elle du présent Accord, dans le respect et la limite des disponibilités budgétaires prévues par sa législation nationale, sauf décision contraire prise d'un commun accord au cas par cas.

Article 8

Tout différend entre les Parties concernant l'interprétation ou l'application des dispositions du présent Accord est réglé par négociation entre les Parties.

Article 9

Le présent Accord peut, d'un commun accord des Parties, faire l'objet de modifications et de compléments sous la forme de protocoles additionnels qui entrent en vigueur suivant les modalités établies par l'article 10 du présent Accord et qui forment partie intégrante de celui-ci.

Article 10

Le présent Accord est conclu pour une durée de cinq ans et peut, avec l'accord exprès des Parties, être reconduit pour de nouvelles périodes de cinq ans ; il entre en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la date de réception de la dernière des notifications écrites attestant l'accomplissement par les Parties des procédures internes requises pour son entrée en vigueur.

Chaque Partie peut dénoncer le présent Accord à tout moment par notification écrite adressée à l'autre Partie. Dans ce cas, le présent Accord prend fin à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la réception par l'une des Parties de la notification écrite en ce sens émanant de l'autre Partie. Elle n'affecte par les actions en cours de réalisation, sauf décision contraire commune des deux Parties.

En foi de quoi les représentants des deux Parties, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Accord.

Fait à Astana le 6 octobre 2009 en double exemplaire, en langues française, kazakhe et russe, tous les textes faisant également foi.

Pour le Gouvernement
de la République
française :

BERNARD KOUCHNER
*ministre des affaires
étrangères et européennes*

Pour le Gouvernement
de la République
du Kazakhstan :

SENİK BAIMAGANBETOV
Ministre de l'Intérieur

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères
et européennes

NOR : MAEJ1100783L/Bleue-1

PROJET DE LOI

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

ÉTUDE D'IMPACT

I. - SITUATION DE RÉFÉRENCE ET OBJECTIFS DE L'ACCORD OU CONVENTION

Les autorités kazakhstanaïses souhaitent depuis longtemps conclure un accord de sécurité intérieure avec la France, arguant du fait qu'il serait difficile de mettre en œuvre une coopération opérationnelle efficace sans une telle base juridique.

Si la coopération technique fonctionne toujours bien (pour 2010 six actions dans le domaine de la lutte contre les incendies, de la formation cynotechnique ou encore des produits dopants étaient prévues), la coopération opérationnelle reste entravée par l'héritage de soixante-dix années de régime soviétique.

Cet accord vise à développer la coopération opérationnelle encore balbutiante dans les domaines de lutte contre la criminalité, le terrorisme, les trafics ainsi que les infractions à caractère économique et financier.

Il est un complément utile à l'avènement en 2008/2009 du Centre régional d'information et de coordination d'Asie centrale pour la lutte contre les stupéfiants, les psychotropes et les précurseurs (Central Asian Regional Information and Coordination Center – CARICC, équivalent mutatis mutandis d'Europol pour l'Asie Centrale).

Le CARICC regroupe sept Etats-membres – les cinq pays d'Asie centrale (Kazakhstan, Kirghizistan, Ouzbékistan, Turkménistan, Tadjikistan), l'Azerbaïdjan et la Russie. La France y a obtenu un statut d'observateur. Des officiers de liaison de chacun de ces pays sont en poste à Almaty ou en situation de l'être (Russie), ce qui facilite grandement l'échange d'informations opérationnelles.

En outre, de par son rôle de coordinateur, le CARICC est dorénavant le point central lors des opérations de livraisons surveillées de stupéfiants et de substances psychotropes¹ entre ces pays. En 2009, 29 livraisons surveillées conduites sous l'égide du CARICC ont permis de démanteler 9 réseaux criminels transnationaux.

D'une manière générale, le taux global de criminalité au Kazakhstan est stable d'une année sur l'autre. La criminalité organisée repose essentiellement sur le trafic de drogue et le blanchiment d'argent, contrôlés par des organisations criminelles russes, kazakhstanaïses ou tchéchènes. La menace terroriste est quant à elle assez bien maîtrisée par un pouvoir fort.

II. - CONSÉQUENCES ESTIMÉES DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD OU CONVENTION

Conséquences en matière de lutte contre la criminalité

Cet accord améliore nos capacités de réaction et de défense en posant les bases d'une coopération directe entre le ministère de l'Intérieur français et les autorités kazakhstanaïses en charge de la sécurité. Il permettra, en cas de besoin, de répondre rapidement, dans un cadre légal, aux exigences d'une enquête ou à une menace émanant d'un groupe criminel ou terroriste.

Le champ d'action de l'accord est large et ouvert puisqu'il ne se limite pas aux onze domaines prévus par l'article premier mais permet, après accord des partis, de l'élargir à d'autres domaines de la criminalité. Il permet ainsi d'offrir à l'ensemble de nos services de sécurité le potentiel nécessaire pour répondre aux menaces criminelles en constante évolution.

Conséquences financières

L'accord ne devrait avoir aucune incidence financière majeure.

En termes de coopération technique la France organise depuis plusieurs années des actions au bénéfice de la Partie kazakhstanaïse. Le montant annuel moyen de ces opérations avoisine 20 000 euros. Elles étaient financées jusque là par les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et devraient l'être à compter de 2011 par la direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) du ministère des Affaires étrangères et européennes. Il n'est pas prévu d'augmenter le volume de ces crédits.

Sur le plan de la coopération opérationnelle, la possibilité d'échanges rapides et directs d'informations entre les parties pourrait même être une source d'économie. L'accord devrait notamment permettre d'éviter des déplacements de fonctionnaires, ou des navettes interminables de documents administratifs, dans le simple but d'obtenir un renseignement de la part d'une des parties.

¹ La mise en œuvre au plan international de cette technique spéciale d'enquête a été rendue possible et est encouragée notamment par la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes du 20 décembre 1988 (article 11) et la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée du 15 novembre 2000 (article 20).

Conséquences juridiques

L'accord garantit que toute forme de coopération s'effectuera dans le respect des législations nationales et, pour la Partie française, de la législation européenne. Il n'entraîne donc aucune modification de la législation nationale des Parties.

L'article 4 de cet accord dispose que l'échange d'informations entre les Parties s'effectuera dans le respect des législations nationales. Le traitement et la protection des données à caractère personnel et des autres informations fournies par les Parties sont, pour la France, assurés conformément à :

- 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 automatisé des données à caractère personnel, adoptée à Strasbourg le 28 janvier 1981.

Le Kazakhstan, n'étant ni membre de l'Union Européenne ni lié par la Convention du Conseil de l'Europe pré-citée, ne pourra se voir transférer des 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 n° 78-17 du 6 janvier 1978 dite « Informatique et Libertés ».

Or, la CNIL (Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés) estime que le Kazakhstan ne dispose pas d'une législation adéquate en matière de protection des données à caractère personnel². De plus, à ce jour, le Kazakhstan n'a pas fait l'objet d'une reconnaissance de protection adéquate par la Commission européenne³ et les dispositions normatives issues des compétences externes de l'Union européenne excluent implicitement l'échange de données à caractère personnel avec ce pays à des fins autres que douanières².

² Voir le site Internet de la CNIL : <http://www.cnil.fr/pied-de-page/liens/les-autorites-de-contrôle-dans-le-monde/>.

³ Le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen ont donné le pouvoir à la Commission de décider sur la base de l'article 25 (§6) de la directive 95/46/CE qu'un pays tiers offre un niveau de protection adéquat en raison de sa législation interne ou des engagements pris au niveau international.

² Confer l'article 10 (§3 notamment) du Protocole sur l'assistance mutuelle entre autorités administratives en matière douanière – joint à l'Accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République du Kazakhstan, d'autre part, du 23 janvier 1995 dont il précise notamment l'article 66 – Douanes. L'échange de données à caractère personnel n'est en revanche aucunement évoquée au titre des articles 69 – Lutte contre la drogue et 70 – Coopération dans le domaine de la prévention des activités illégales.

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. 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 précité³), l'accord bilatéral permettra néanmoins de développer l'échange d'informations autres que les données à caractère personnel.

Le reste de l'accord ne concerne qu'une coopération technique bilatérale qui n'entre pas en conflit avec les instruments internationaux et européens existant sur ce champ.

Conséquences administratives

L'accord facilite les relations entre les services de sécurité des deux états puisqu'il établit entre eux des relations directes de travail et de coopération.

Le point de contact, pour la Partie française, se limite au ministère de l'Intérieur. Pour l'autre Partie, la situation est plus complexe puisque le champ de l'accord recouvre celui de plusieurs ministères ou services kazakhstanaïns indépendants les uns des autres, dont la liste est mentionnée à l'article 3 de l'accord. En cas de demandes relatives à la coopération opérationnelle, il y aura lieu de contacter plusieurs de ces services dont les compétences se chevauchent.

III. - HISTORIQUE DES NÉGOCIATIONS

La négociation de cet accord a été initiée en 2005, bien qu'elle n'ait réellement commencé qu'à l'automne 2007 dans la perspective de la visite du Premier ministre français au Kazakhstan en février 2008. L'accord a fait l'objet de nombreux échanges de projets entre Paris, Astana, et Almaty où réside l'attaché de sécurité intérieure (ASI).

IV. - ETAT DES SIGNATURES ET RATIFICATIONS

L'accord a été signé le 6 octobre 2009 à Astana lors de la visite du Président de la République française. En janvier 2010, le Parlement kazakhstanaïns a autorisé la ratification de cet accord, mais le Kazakhstan n'a pas encore formellement notifié aux autorités françaises l'accomplissement des procédures internes requises pour l'entrée en vigueur de l'accord.

³ L'article 69 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 précise notamment que « le responsable d'un traitement peut transférer des données à caractère personnel vers un Etat ne répondant pas aux conditions prévues à l'article 68 si la personne à laquelle se rapportent les données a consenti expressément à leur transfert ou si le transfert est nécessaire à l'une des conditions suivantes : 1° A la sauvegarde de la vie de cette personne ; 2° A la sauvegarde de l'intérêt public ; 3° Au respect d'obligations permettant d'assurer la constatation, l'exercice ou la défense d'un droit en justice ; (...). Il peut également être fait exception à l'interdiction prévue à l'article 68, par décision de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ou, s'il s'agit d'un traitement mentionné au I ou au II de l'article 26, par décret en Conseil d'Etat pris après avis motivé et publié de la commission, lorsque le traitement garantit un niveau de protection suffisant de la vie privée ainsi que des libertés et droits fondamentaux des personnes, notamment en raison des clauses contractuelles ou règles internes dont il fait l'objet. (...) ».