



N° 4014

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 novembre 2011.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI n° 3138, *autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure,*

PAR M. JEAN-PIERRE KUCHEIDA

Député

—

ET

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

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – LA COOPÉRATION FRANCO-BOSNIENNE, QUI COUVRE DE NOMBREUX DOMAINES, EST PARTICULIÈREMENT NÉCESSAIRE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE	7
A – LA JUSTIFICATION D'UNE COOPÉRATION BILATÉRALE DANS UN CADRE EUROPÉEN	7
1) Une coopération régulière avec la France dans plusieurs domaines	7
2) Une coopération entre la Bosnie-Herzégovine et l'Union européenne intégrée dans l'accord de stabilisation et d'association	8
B – UNE ZONE DE TRANSIT POUR LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE	9
1) Les trafics de stupéfiants, d'armes et de véhicules	10
2) Les trafics d'êtres humains et l'immigration illégale	10
3) La délinquance économique et financière	11
4) Le risque terroriste	11
II – L'ACCORD S'INSCRIT DANS UNE DÉMARCHÉ DE FORMALISATION DE LA COOPÉRATION BILATÉRALE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE	13
A – UNE COOPÉRATION SOUHAITÉE PAR LES DEUX PARTIES	13
1) Une coopération avec la France déjà très dense	13
2) Une coopération qui s'adresse à l'ensemble des forces de l'ordre	14
B – L'INSTAURATION FORMELLE D'UNE COOPÉRATION POLICIÈRE TECHNIQUE ET OPÉRATIONNELLE	16
1) Un champ d'application incluant les principales formes de criminalité	16
2) Les moyens de mise en œuvre de la coopération policière	18
CONCLUSION	21
EXAMEN EN COMMISSION	23
ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	25

Mesdames, Messieurs,

La France et la Bosnie-Herzégovine ont signé le 29 mars 2010, à Paris, un accord de coopération en matière de sécurité intérieure qui vient s'inscrire dans une démarche de formalisation d'une coopération bilatérale déjà existante. Le dialogue diplomatique entre la France et la Bosnie a commencé dès l'indépendance du pays et la coopération bilatérale couvre depuis de nombreux domaines.

Située au cœur des Balkans occidentaux, la Bosnie-Herzégovine représente une zone de transit pour diverses formes de criminalité organisée dont les répercussions atteignent la France et de nombreux pays de l'Union européenne. C'est principalement pour renforcer la lutte contre les réseaux de criminalité internationale que cet accord a été conclu.

L'Union européenne a déjà signé un accord de stabilisation et d'association avec la Bosnie-Herzégovine, dont l'entrée en vigueur marquera une étape importante vers son intégration européenne. Il inclut notamment une coopération sécuritaire active dont l'objectif est le renforcement de l'efficacité des appareils judiciaires et policiers bosniens. Néanmoins, l'absence de gouvernement central en Bosnie, depuis le blocage survenu lors des dernières élections générales, en octobre 2010, reste une entrave au processus d'intégration du pays à l'Union européenne et à la conduite des réformes qui seraient nécessaires.

L'accord, dont la ratification est proposée par le présent projet de loi, vise à donner un cadre juridique à la coopération policière et technique entre la France et la Bosnie-Herzégovine, tout en participant à la lutte globale contre la criminalité internationale.

I – LA COOPÉRATION FRANCO-BOSNIENNE, QUI COUVRE DE NOMBREUX DOMAINES, EST PARTICULIÈREMENT NÉCESSAIRE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Les relations entre la France et la Bosnie-Herzégovine sont marquées par un dialogue ininterrompu que les années de conflit n'ont pas altéré. Les accords de paix, paraphés à Dayton, qui ont mis un terme à la guerre qui ravageait l'ex-Yougoslavie depuis trois ans et fixé les conditions de l'indépendance de la Bosnie-Herzégovine, ont été signés à Paris, le 14 décembre 1995. Depuis, la France et d'autres Etats occidentaux, ont joué un rôle actif dans la consolidation de la gestion du pays.

A – La justification d'une coopération bilatérale dans un cadre européen

1) Une coopération régulière avec la France dans plusieurs domaines

Les relations politiques entre la France et la Bosnie-Herzégovine remontent à l'indépendance du pays, le 1^{er} mars 1992. La France est le premier Etat à ouvrir une Ambassade à Sarajevo en janvier 1993. Le dialogue politique bilatéral a été régulier avec de multiples échanges diplomatiques entre la France et la Bosnie. Le ministre des Affaires étrangères et européennes, M. Bernard Kouchner, s'est rendu à Sarajevo en avril 2009 puis de nouveau le 11 juillet 2010 pour la 15^{ème} commémoration du massacre de Srebrenica. En janvier 2010, le vice-premier ministre et ministre de la sécurité de Bosnie-Herzégovine, M. Sadik Ahmetovic, a effectué une visite de travail en France d'une durée de quatre jours. Le 29 mars 2010, le présent accord bilatéral en matière de sécurité intérieure a été signé entre MM. Ahmetovic et Brice Hortefeux, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Afin d'encourager la coopération dans le domaine de la justice, la France a mis à disposition de la Bosnie un magistrat auprès du Bureau du Procureur de Bosnie-Herzégovine pour la criminalité organisée et un juriste auprès de la cour d'Etat de Bosnie-Herzégovine pour les crimes de guerre.

Les relations économiques entre la France et la Bosnie sont modestes. Les exportations bosniennes vers la France représentaient un volume de 54,7 millions d'euros en 2008 et portent essentiellement sur les biens de consommation. La même année, la France a exporté vers la Bosnie-Herzégovine à hauteur de 71,5 millions d'euros, majoritairement dans le secteur automobile. Les partenaires économiques de la Bosnie sont essentiellement ses voisins immédiats, et les membres de l'Union européenne.

Au niveau de la coopération culturelle, des Instituts français sont implantés à Mostar, Tuzla et Banja Luka et un Centre André Malraux a été créé à Sarajevo en juillet 1995. Lors de la visite du ministre des affaires étrangères, M. Dominique de Villepin, à Sarajevo en 2002, un accord culturel, scientifique et technique franco-bosnien a été signé. Cet accord est principalement destiné à épauler les jeunes Bosniens dans les domaines de l'art et de l'innovation.

La coopération culturelle et artistique est riche et active. De nombreux partenariats ont été mis en place à l'image d'un programme de l'Ecole supérieure de journalisme de Lille qui a formé 225 étudiants bosniens en neuf ans afin d'encourager la coopération audiovisuelle. Des festivals de cinéma bosniens tels que le « Sarajevo Film Festival » ou le « Kid's Festival » sont aussi soutenus par la France. En outre, la 11^{ème} édition des « Rencontres européennes du Livre » a été organisée par le Centre André Malraux de Sarajevo et a constitué une importante manifestation culturelle. Des partenariats universitaires se développent afin d'encourager la recherche et le nombre de bourses a été augmenté pour favoriser les échanges universitaires.

La coopération décentralisée vise principalement à soutenir le développement rural, le tourisme et la sécurité civile.

2) Une coopération entre la Bosnie-Herzégovine et l'Union européenne intégrée dans l'accord de stabilisation et d'association

La Bosnie-Herzégovine aspire à rejoindre l'Union européenne, à l'image de son voisin croate dont l'adhésion prendra effet le 1^{er} juillet 2013. Néanmoins, l'instabilité de la situation politique bosnienne a retardé la signature de l'accord de stabilisation et d'association (ASA) avec l'Union européenne, faisant de la Bosnie le dernier pays à officialiser une relation contractuelle avec l'Union. En effet, la Bosnie a signé l'accord le 16 juin 2008, un mois et demi après son voisin serbe, et l'a ratifié le 26 février 2009. L'accord a pu être signé dès l'adoption par le Parlement bosnien de lois permettant la mise en place du processus de réforme de la police bosnienne.

L'ASA avec la Bosnie a été ratifié par les vingt-sept membres de l'Union européenne et seule l'Union doit encore procéder à la ratification. La France a été le dernier pays à ratifier l'accord, le 10 février 2011, ouvrant ainsi la voie à son entrée en vigueur. Néanmoins, la ratification de l'ASA par l'Union ne devrait pas intervenir dans l'immédiat, car l'Union voit l'entrée en vigueur effective de l'accord comme un levier pour obtenir l'engagement des dirigeants bosniens de mettre en œuvre les réformes indispensables. Un accord intermédiaire reprenant les principales dispositions de l'ASA est en vigueur jusqu'à la ratification de l'accord par l'Union.

L'accord de stabilisation et d'association vise à renforcer les institutions à tous les niveaux, l'accent étant mis sur l'amélioration de l'efficacité de l'appareil judiciaire. Il concerne également le contrôle des frontières et de l'immigration clandestine tout en veillant à assurer le respect du droit à l'asile et à la migration.

La lutte contre la criminalité organisée, le blanchiment de capitaux, le terrorisme et le trafic de drogue font également partie des secteurs visés par l'accord. Le titre VII de cet accord porte sur les domaines de la justice, de la liberté et de la sécurité et prévoit la mise en place d'une coopération étroite entre la Bosnie et l'Union européenne, notamment dans le domaine de la prévention de la lutte contre la criminalité et autres activités illégales.

Aujourd'hui, la coopération entre l'Union européenne et la Bosnie est déjà dense. Ses principaux instruments sont la Mission de police de l'Union européenne (MPUE) et les projets financés par les instruments de pré-adhésion (IPA). La MPUE a été créée en 2002 et avait pour objectif premier de rétablir l'Etat de droit en Bosnie-Herzégovine. Le mandat de la MPUE a été renouvelé en 2009 et ses nouveaux objectifs se concentrent sur la lutte contre la criminalité organisée et le renforcement de la coopération entre police et justice.

Des programmes IPA régionaux ont été développés à partir de janvier 2007 sous la forme de neuf projets dans les domaines de la justice, de la sécurité et de la liberté avec un investissement européen de 19 millions d'euros sur six ans. 48 projets ont également été lancés pour la Bosnie-Herzégovine sous forme d'instruments de pré-adhésion pour un montant d'environ 45 millions d'euros entre 2007 et 2013.

En revanche, le *statu quo* politique relatif à la constitution d'une coalition de gouvernement central, réunissant les trois entités de Bosnie-Herzégovine, reste une entrave au processus d'intégration du pays à l'Union européenne et à l'OTAN. En effet, lors des élections générales d'octobre 2010, la question de la représentativité de la communauté croate au sein du gouvernement central et de la Fédération a conduit à un blocage et le nouveau gouvernement bosnien n'a toujours pas été constitué, en dépit de quelques signes de reprise du dialogue depuis la mi-septembre. En attendant, c'est le gouvernement sortant, investi le 9 février 2007, qui continue de traiter les affaires courantes.

Le Représentant spécial de l'Union européenne, M. Peter Sorensen depuis septembre 2011, est chargé de la mise en œuvre de la nouvelle stratégie européenne pour la Bosnie-Herzégovine dont les modalités ont été définies en mars 2011 : ses priorités sont de parvenir à la mise en place rapide de l'ASA et des dispositions constitutionnelles qui permettront à la Bosnie-Herzégovine de reprendre sa marche vers l'intégration européenne.

B – Une zone de transit pour la criminalité organisée

La situation sécuritaire en Bosnie-Herzégovine est caractérisée par une délinquance générale assez modérée mais la criminalité organisée est très présente. Cette prospérité du crime s'explique par la prolifération des armes à feu, de nombreux trafics et le niveau de corruption d'un pays ancré dans une situation de post-conflit. La faiblesse de l'Etat, liée à la complexité de son organisation

administrative (12 gouvernements et 180 ministres), et aux nombreuses querelles politiques, est aussi un facteur expliquant l'état de la situation sécuritaire bosnienne. Cette situation justifie le soutien de l'Union européenne et de la France en matière de sécurité intérieure.

1) Les trafics de stupéfiants, d'armes et de véhicules

Le trafic de drogue en Bosnie-Herzégovine concerne majoritairement l'héroïne et le cannabis qui circulent sur la « Route des Balkans », réseau de trafics de drogue assurant le transit des substances illicites à travers les Balkans vers l'Europe occidentale. 37 % de l'héroïne afghane emprunterait cette route. En 2010, 1 300 délits relatifs aux stupéfiants ont été constatés en Bosnie et des saisies ont été réalisées. Le plus souvent effectuées aux frontières, elles ont représenté 28 kilogrammes d'héroïne, 1,5 kilogramme de cocaïne et 300 kilogrammes de cannabis ou de marijuana. 46 000 paquets de cigarettes de contrebande ont également été saisis par la police en 2010.

La multiplication des contrôles aux frontières et les saisies ont permis de réduire le trafic d'armes à feu. Le nombre d'affaires traitées, relatives à la détention ou au trafic d'armes, est passé de 2 145 en 2009 à 2 641 en 2010. Concernant les crimes, 49 homicides ont été commis en 2010 contre 65 en 2009, ce qui reste relativement bas, compte tenu de l'intensité des trafics. Le nombre de vols à main armée s'élève cependant à 977 en 2010 et 1 075 en 2009.

Le trafic de véhicules volés demeure très important en Bosnie-Herzégovine. En 2010, 1 648 vols de véhicules ont été constatés contre 1 738 en 2009. Les réseaux entre les frontières serbe et bosnienne sont encore denses et réalisent des transactions importantes.

2) Les trafics d'êtres humains et l'immigration illégale

La libéralisation des visas de court séjour en Europe pour les personnes originaires de Serbie, de l'Ancienne République yougoslave de Macédoine et du Monténégro est devenue effective en décembre 2009. Les dirigeants bosniens se sont mobilisés afin que la libéralisation concerne également la Bosnie-Herzégovine et ont obtenu l'entrée en vigueur de la libéralisation des visas pour les citoyens bosniens le 15 décembre 2010. L'immigration irrégulière et les trafics d'êtres humains restent nombreux même si les chiffres semblent diminuer depuis l'entrée dans l'Union européenne de la Bulgarie et de la Roumanie et la libéralisation des visas pour les Bosniens.

En 2010, 50 millions de personnes ont franchi les frontières bosniennes contre 51 millions l'année précédente. L'entrée dans le pays a été refusée à environ 3 500 personnes, le plus souvent pour cause de non-possession d'un titre de séjour valable. Les immigrants viennent majoritairement de Turquie puis de Serbie, du Kosovo, du Liban et de Chine.

D'après la police des frontières, 225 délits relatifs à l'immigration illégale ont été constatés et 261 personnes ont été mises en cause contre 367 en 2009. Les accusations concernent principalement l'aide à l'immigration irrégulière, le trafic d'armes et de munitions et la contrebande de marchandises diverses. Les arrestations sont davantage effectuées par les services de police des entités que par la police aux frontières.

3) La délinquance économique et financière

En 2010, 1 353 infractions relatives à la délinquance économique et financière ont été constatées, pour 1 270 l'année précédente. Cette forme de criminalité reste très développée en Bosnie-Herzégovine. D'après le Ministère de la sécurité bosnien, le montant total des fraudes en 2010 est estimé à 207 millions de marks convertibles, soit 103 millions d'euros.

La corruption est responsable de plus de 10 % des délits. En 2010, 1 133 responsables d'actes liés à la délinquance économique et financière ont été identifiés, ce qui représente 9 millions d'euros de profit illégal. Le manque de sécurité juridique et de prévisibilité dans l'économie décourage les investisseurs et renforce la criminalité organisée. La crise économique, qui a durement atteint la Bosnie-Herzégovine avec une baisse de 2,9 % du PIB en 2009, favorise la mise en place de réseaux économiques clandestins, tout comme le taux de chômage qui s'élève à 43 % de la population active.

Les infractions les plus fréquemment constatées dans le domaine de la délinquance économique et financière sont les suivantes :

- abus de pouvoir dans le secteur de la production (120),
- fraude lors de l'obtention de crédits (120),
- fraude dans les affaires (81),
- falsification ou destruction de documents (77),
- fraude fiscale (71),
- détournement au service (44),
- commerce illicite (29),
- crime organisé lié à la fraude fiscale et douanière (20).

4) Le risque terroriste

De nombreux combattants ayant rejoint l'armée bosnienne lors du conflit d'indépendance sont restés dans le pays après avoir terminé leur service. C'est ainsi que s'est développée la mouvance wahhabite avec l'implantation de structures salafistes fondamentalistes dans un pays affaibli par une situation de post-conflit. Leur présence est néanmoins assez restreinte puisqu'ils seraient quelques milliers

dont seulement quelques centaines d'actifs. Leurs actions consistent majoritairement à faire du prosélytisme à travers des conférences, des prédications et sur internet. La mouvance wahhabite est financée en grande partie par le détournement de dons ou d'aides de la communauté internationale, destinés aux ONG.

Les interpellations de wahhabites opérées entre 2009 et 2010 confirment leur présence sur le territoire mais ne permettent pas pour autant d'affirmer que la Bosnie-Herzégovine constitue réellement une base arrière pour le terrorisme. Un attentat wahhabite a néanmoins été commis contre un poste de police de Bugojno le 27 juin 2010.

Les autres héritiers de la guerre sont les extrémistes ou les nationalistes qui agissent dans une moindre mesure par des troubles à l'ordre public en encourageant l'intolérance nationale religieuse ou raciale, attitude que l'on retrouve parfois dans les associations de « supporters » d'équipes de football.

II – L’ACCORD S’INSCRIT DANS UNE DÉMARCHE DE FORMALISATION DE LA COOPÉRATION BILATÉRALE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Le présent accord est très proche de l’accord type de coopération en matière de sécurité intérieure que la France a signé avec d’autres pays. Il comporte des dispositions destinées à encourager l’échange d’informations tout en garantissant la protection et la confidentialité des données nominatives. Cet accord s’inscrit dans une démarche active de lutte contre la criminalité organisée au niveau européen afin de favoriser l’échange et la collaboration entre les polices nationales. Il permettra de multiplier les échanges d’expérience et d’encourager le travail des forces de police dans les domaines utiles à la préservation de la sécurité intérieure.

A – Une coopération souhaitée par les deux parties

1) Une coopération avec la France déjà très dense

La coopération entre la France et la Bosnie-Herzégovine en matière de sécurité intérieure existe depuis 2003. Les priorités du ministère de l’intérieur en matière de lutte contre la criminalité organisée, l’immigration irrégulière, le trafic d’êtres humains et la délinquance des mineurs sont des domaines dans lesquels la Bosnie-Herzégovine souhaite bénéficier de nos savoir-faire et expertises.

En France, de nombreux séminaires, stages et visites ont été organisés au sein des services de gendarmerie et de police à l’attention des forces de sécurité bosniennes, afin de les informer concrètement des moyens et les méthodes utilisées pour renforcer la sécurité intérieure. Entre 2006 et 2009, 57 actions ont été menées pour assurer la formation de 550 stagiaires et visiteurs bosniens. En 2010, après réorientation des priorités de coopération sur les domaines de sécurité intérieure les plus critiques en Bosnie, seize actions de coopération ont été mises en place dont trois sur financement TAIEX ⁽¹⁾ et un sur crédits de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie.

Des experts français se sont également déplacés en Bosnie-Herzégovine afin d’assurer la formation de 242 personnes à la sécurité civile et aux domaines de la lutte contre la traite des êtres humains et le trafic de véhicules, d’armes et

(1) TAIEX est un instrument d’assistance technique et d’échange d’informations créé par l’Union européenne dans le cadre de la politique européenne de voisinage. Il est utilisé pour renforcer la coopération politique et économique avec plusieurs régions, essentiellement dans les domaines de l’harmonisation et de la mise en œuvre du droit communautaire.

d'explosifs, de la prévention de la délinquance et des techniques d'investigation. Des modules d'enseignement de la police nationale ont également été dispensés.

Un stage consacré à la lutte anti-terroriste a été organisé par l'unité de coordination de la lutte anti-terroriste (UCLAT) en mai 2011 à Sarajevo à l'attention des forces de police des deux entités bosniennes, du district de Brcko et des agences d'Etat.

En avril 2011 s'est également achevé un séminaire sur l'analyse stratégique, destiné à la police de l'air et des frontières, auquel ont été conviés vingt-quatre responsables de la police bosnienne. Des analystes stratégiques au sein du bureau central d'investigation, des membres du centre commun d'analyse des risques et des officiers en charge des opérations au sein des bureaux régionaux ont été formés.

Des Bosniens ont été invités en France afin de participer à des visites de structures telles que Tracfin, la plateforme interministérielle d'identification des avoirs criminels, l'Ecole des officiers de la gendarmerie nationale ou l'Ecole nationale supérieure de police. Des démonstrations ont été réalisées afin de présenter des interventions sur scènes d'attentats à explosifs ou des opérations de repérage de la délinquance économique et financière.

La criminalité organisée dans la zone des Balkans, dont fait partie la Bosnie-Herzégovine, transite en Europe occidentale jusqu'en France. Les deux pays sont régulièrement impliqués dans des affaires judiciaires liées aux trafics d'êtres humains, d'immigrants clandestins, d'armes ou de véhicules. La coopération opérationnelle existe donc déjà et la France, comme la Bosnie-Herzégovine, souhaitent lui donner un cadre juridique. La coopération technique dans tous les domaines mentionnés par l'accord sera consolidée.

2) Une coopération qui s'adresse à l'ensemble des forces de l'ordre

La complexité administrative bosnienne influe directement sur la constitution de ses forces de police et de sécurité. La Bosnie-Herzégovine est constituée de deux entités, la Republika Srpska et la Fédération croato-musulmane, et du district autonome de Brcko placé sous supervision internationale. Cette répartition territoriale répond aux demandes des trois peuples bosniens : les Bosno-serbes, les Bosniaques ⁽¹⁾, et les Bosno-croates. La répartition des compétences administratives se fait entre le niveau central et les entités.

Concernant le domaine de la sécurité, le ministère de la sécurité est responsable, au niveau central, de tous les secteurs disposant d'une dimension internationale ou supra-entitaire. Par exemple, les questions relatives à la protection des frontières, à la recherche des criminels coupables de terrorisme, aux

(1) Ils sont de confession musulmane.

trafics de drogue ou d'êtres humains sont traitées au niveau de l'Etat par le ministère de la sécurité. La coopération internationale entre donc dans ses attributions. En revanche, les entités sont en charge de la sûreté et de la sécurité de toutes les personnes se trouvant sous leurs juridictions respectives, par le biais de leurs forces de l'ordre, chargées d'appliquer les lois civiles. Les domaines faisant l'objet d'un traitement tant par l'Etat que par l'une ou plusieurs entités, font l'objet de compétences partagées et donc de coopération.

Les services de sécurité en Bosnie-Herzégovine comprennent donc différentes structures. Il s'agit de l'agence d'Etat d'investigations et de protection qui a un effectif de 2 000 personnes, de la Police aux frontières, dotée de 2 500 agents, du directeurat pour la coordination des services de police, du directeurat pour la police technique et scientifique, de l'agence pour le soutien et de l'agence pour la formation du personnel.

Au niveau des entités, une police de la Republika Srpska de 7 000 agents relève du ministère de l'intérieur de l'entité et une police de la Fédération, de 10 000 personnes, dépend du ministère de l'intérieur de la Fédération. En outre, la Fédération comprend dix cantons qui disposent chacun de leur propre ministère de l'intérieur chargé des réunions publiques, de la protection de la vie, de la sécurité des citoyens et des équipements, de l'ordre public et de la paix. En cas de rébellion armée ou d'acte terroriste, le ministère de l'intérieur est en charge de l'édition des cartes d'identité, des numéros d'identification sociale, de l'enregistrement des véhicules, de l'obtention et de la délivrance d'armes et de munitions. La police du district de Brcko a un effectif de 280 personnes. Au total, environ 21 000 policiers sont répartis en dix-huit administrations de police dans toute la Bosnie-Herzégovine.

La plupart des éléments qui composent les polices bosniennes ont combattu pendant la guerre entre 1992 et 1995 et disposent de moyens techniques complets, quoique parfois obsolètes. Ces polices ont été équipées par l'ONU, les Etats-Unis ou l'Union européenne. Elles souffrent principalement de la faiblesse de l'Etat central par rapport aux entités, et donc de leur dépendance vis-à-vis des responsables politiques locaux. De nombreux faits de corruption sont encore avérés et leur organisation est complexe et très éclatée. Par exemple, elles ne disposent pas de bases de données centralisées.

Malgré une présence internationale encore forte, la police bosnienne parvient à obtenir des résultats, notamment dans la lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme et la corruption. Ses responsables manifestent une réelle volonté de se démarquer d'un contexte institutionnel complexe, qui affecte leur travail. Ils collaborent régulièrement avec leurs homologues des autres entités et souhaitent coopérer davantage entre eux et avec l'étranger. Les forces de police voudraient bénéficier d'une collaboration avec l'étranger afin de parvenir à mettre davantage en pratique la coopération interne entre les différentes entités bosniennes.

B – L’instauration formelle d’une coopération policière technique et opérationnelle

Le présent accord porte sur la coopération technique et opérationnelle des forces de police entre la France et la Bosnie-Herzégovine. Dans le cadre d’une coopération sur le plan technique et scientifique, l’accord prévoit l’organisation de formations dans tous les domaines mentionnés par son champ d’application.

1) Un champ d’application incluant les principales formes de criminalité

Le préambule de l’accord rappelle « *la volonté de contribuer activement à la lutte contre les différentes formes de criminalité internationale* » dans le souci de « *mener une coopération efficace dans le domaine de la lutte contre le trafic illicite des stupéfiants et des substances psychotropes* ».

L’accent est mis sur ce trafic particulier mais l’article 1^{er} de l’accord prévoit que la France et la Bosnie-Herzégovine mènent une coopération technique et opérationnelle afin de lutter plus efficacement contre une série d’infractions :

- la criminalité organisée,
- le trafic illicite de stupéfiants, de substances psychotropes et de leurs précurseurs chimiques,
- le terrorisme,
- les infractions à caractère économique et financier, et notamment le blanchiment de fonds,
- la traite des êtres humains,
- le trafic d’organes, de tissus, de cellules et des produits humains,
- l’immigration illégale et la criminalité y afférente,
- le trafic des véhicules volés,
- le trafic des biens culturels et des objets d’art volés,
- les faux et la contrefaçon de moyens de paiement et de documents d’identification,
- le vol et 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.

Dans le cadre de la coopération, les deux parties s’accordent mutuellement assistance en matière de :

- sûreté des moyens de transports aériens, maritimes et terrestres,
- police technique et scientifique,
- formation des personnels.

La liste des domaines n'est cependant pas exhaustive. Cet accord prévoit en effet la possibilité d'étendre son champ d'application à d'autres domaines relatifs à la sécurité intérieure par accord entre les ministres désignés responsables de son exécution.

L'article 2 précise que l'accord s'inscrit dans le respect strict de la législation de chaque Etat partie et rappelle que chaque partie est en droit de rejeter toute demande de communication d'information si elle estime que celle-ci pourrait porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne comme définis dans sa Constitution. De même, cette demande peut être refusée si la souveraineté, la sécurité, l'ordre public ou les règles d'organisation et de fonctionnement de l'autorité judiciaire de l'Etat sont menacés. Tout refus doit néanmoins être accompagné d'une notification à l'autre partie.

L'article 3 porte sur la coopération et la prévention en matière de lutte contre la criminalité internationale. La France et la Bosnie-Herzégovine s'engagent à se communiquer les informations nécessaires à la traque des réseaux criminels internationaux, à partager le résultat des recherches en criminalistique et en criminologie et à échanger des spécialistes afin d'acquérir tous les moyens, méthodes et techniques nécessaires à la lutte contre la criminalité. L'article stipule également que les deux parties s'engagent à coopérer dans les actions policières opérationnelles.

L'article 4 est consacré à la lutte contre les stupéfiants à tous les stades : la culture, l'extraction, la production, l'importation, l'exportation, le transit et la commercialisation. Les deux pays s'engagent à échanger les informations concernant la localisation, les activités, les individus et les réseaux afin d'empêcher les trafics de stupéfiants. Les échanges doivent également viser à partager les informations relatives à l'évolution des méthodes et des techniques pour améliorer la prévention des trafics. Les résultats d'expériences relatives au contrôle et au commerce des stupéfiants et substances psychotropes sont aussi inclus dans le champ des échanges.

Cet article s'inscrit dans le cadre de 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.

L'article 5 porte sur la lutte contre le terrorisme. A travers cet article, les deux parties s'engagent à échanger des informations sur les méthodes et techniques utilisées lors de précédents actes terroristes ainsi que des informations liées aux groupes terroristes ayant un lien quelconque avec la France ou la Bosnie-Herzégovine et pouvant ainsi menacer leurs intérêts respectifs.

2) Les moyens de mise en œuvre de la coopération policière

Les articles 6 à 12 déterminent les modalités de mise en œuvre des actions relevant des différents domaines de coopération mentionnés par l'accord.

Les articles 6 et 7 concernent la coopération technique. L'article 6 précise les objectifs de la coopération technique entre les deux pays qui est de contribuer au renforcement de l'efficacité des services de police dans tous domaines liés à la sécurité intérieure. Cette coopération doit ainsi assurer la formation tant générale que spécialisée des personnels, les échanges d'informations et d'expériences professionnelles, le conseil technique, l'échange de documentation spécialisée et l'accueil réciproque éventuel de fonctionnaires et d'experts, dans le respect de la souveraineté des Etats signataires.

En application de l'article 7, les actions de coopération technique font l'objet d'une programmation annuelle qui précise la contribution financière de chaque partie. Il appartient à celle de laquelle la demande émane d'assurer à l'autre les services d'un interprète.

L'article 8 charge les ministres compétents de désigner les organismes chargés de la mise en œuvre des différentes actions de coopération mentionnées dans l'accord.

Les articles 9 et 10 portent sur l'échange d'informations entre les deux parties et leur protection.

L'article 9 est consacré aux conditions de protection des données nominatives. Les données nominatives ne peuvent être utilisées que dans le cadre et le délai préétablis par la partie émettrice. La partie destinataire doit, en retour, informer l'autre partie de l'usage qui en est fait et des résultats obtenus. L'article prévoit également l'utilisation exclusive des données par les autorités compétentes et soumet la possibilité de la transmission de ces informations à une autre autorité au consentement écrit de la partie émettrice. L'exactitude et la pertinence des données doivent être garanties par la partie émettrice. Toute donnée obtenue doit être détruite dès qu'elle n'a plus d'usage pour la partie destinataire, qui doit en informer l'autre partie. Il doit être tenu un registre de l'utilisation et de la destruction des données. Il appartient aux parties de garantir la protection des données contre tout accès non autorisé, toute publication ou modification. L'article précise enfin qu'en cas de dénonciation ou de non-reconduction du présent accord, toute donnée nominative devra être détruite.

L'article 10 stipule que les informations confidentielles pour une partie doivent le demeurer lors de leur exploitation par l'autre partie. Tout matériel, échantillon, objet et information communiqués dans le cadre de l'accord ne peut être transmis à un Etat tiers sans l'accord de la Partie émettrice.

Pour la France, le traitement et la protection des données à caractère personnel sont 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, et à 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.

La Bosnie-Herzégovine a signé cette dernière convention du Conseil de l'Europe le 2 mars 2004 et l'a ratifiée le 31 mars 2006, ainsi que son protocole additionnel pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel concernant les autorités de contrôle et des flux transfrontaliers de données. Cette convention et son protocole additionnel sont entrés en vigueur en Bosnie-Herzégovine le 1^{er} juillet 2006.

La Commission nationale de l'informatique et des libertés indique cependant que la Bosnie-Herzégovine ne dispose pas d'une législation adéquate en matière de protection des données à caractère personnel et n'a pas fait l'objet d'une reconnaissance de protection adéquate par la Commission européenne. L'accord permettra néanmoins de développer l'échange d'informations autres que les données à caractère personnel.

L'article 11 précise que des négociations entre les parties doivent permettre de régler tout désaccord relatif à l'interprétation ou à l'application de l'accord.

Les dispositions finales de l'accord figurent dans son article 12 qui prévoit que l'accord est conclu pour une durée de trois ans et tacitement renouvelable pour la même durée. Sa dénonciation est possible à tout moment et prend effet trois mois après sa date de notification. Elle n'affecte pas les actions engagées, sauf décision contraire des deux parties. La suspension de l'application de l'accord est annoncée avec un préavis de trois mois par notification écrite. Des amendements à l'accord peuvent être apportés. L'accord prend effet le premier jour du deuxième mois suivant la date de réception de la dernière notification de l'accomplissement des procédures internes requises.

La procédure de ratification de l'accord en Bosnie-Herzégovine a commencé au début de l'année 2011 et est relativement similaire à celle qui existe en France. Elle devrait donc prendre plusieurs mois.

CONCLUSION

L'entrée en vigueur de cet accord sera une avancée incontestable dans la coopération opérationnelle et technique entre la France et la Bosnie-Herzégovine. Le partage d'informations et la mise en place d'une structure de coopération opérationnelle seront facilités. L'efficacité de l'accord sera renforcée par une volonté bilatérale de lutter contre toutes les formes de criminalité organisée.

Depuis 1996, de nombreux Etats ⁽¹⁾ ont déjà signé des accords ayant le même objet avec la Bosnie-Herzégovine et il semble essentiel que la France les rejoigne afin de rappeler sa détermination dans le renforcement de l'appareil sécuritaire bosnien. Cet accord suit d'ailleurs le modèle de nombreux accords signés par la France dans ce domaine.

Cet accord permettrait de transmettre le savoir-faire français en matière de préservation de la sécurité intérieure dans le cadre d'un dialogue concret fixant des objectifs précis. Cette coopération est aussi destinée à accompagner la Bosnie-Herzégovine dans la perspective de son intégration européenne.

Votre Rapporteur approuve les dispositions retenues pour renforcer la coopération policière et technique avec la Bosnie-Herzégovine en matière de sécurité intérieure et vous propose de voter en faveur du projet de loi de ratification.

(1) Hongrie (1996), Turquie (2000), Italie (2002), Russie (2004), Iran (2005), Grèce (2006), Autriche (2006), Slovaquie (2006), Egypte (2006), Slovénie (2006), Suisse (2007), Roumanie (2007), Monténégro (2007), Bulgarie (2007), Macédoine (2008), Albanie (2009), Croatie (2010), Serbie (2010), Qatar (2010), Jordanie (2011), Espagne (2011).

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission examine le présent projet de loi au cours de sa réunion du mardi 29 novembre 2011.

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

M. Michel Terrot. La France a tout intérêt à trouver des zones de stabilité dans les Balkans même si collaborer efficacement avec la Bosnie Herzégovine risque de prendre du temps. Je souhaitais poser deux questions au Rapporteur. Tout d'abord, quel est l'avancement de la procédure de ratification par la Bosnie ? Je doute que l'accord ait pu être ratifié vu qu'il n'y a pas de gouvernement. Ensuite, en dehors du domaine de la sécurité, quels sont les échanges commerciaux entre la Bosnie et la France ? Que vendons nous ? Qu'achetons-nous ?

M. Jean-Pierre Kucheida, rapporteur. En effet, l'accord n'a pas encore été ratifié mais la procédure est en cours. En ce qui concerne les relations commerciales, je peux vous citer deux chiffres : en 2008, les exportations françaises en Bosnie ont atteint 71,5 millions d'euros et nos importations ont représenté 54,7 millions d'euros.

M. Jean-Paul Lecoq. On a l'impression que ces accords de sécurité intérieure sont négociés par l'Union européenne et que la France ne fait que les signer et les ratifier. Je voudrais savoir si les règles européennes s'appliquent à ce genre d'accord ? Je pense notamment à la règle de la concurrence libre et non faussée qui pourrait conduire à confier des fonctions de police à des sociétés privées. Enfin, y a-t-il déjà des actions de formation d'unités de police de Bosnie-Herzégovine qui sont menées ? Vu l'état du pays au sortir de la guerre, ce doit être plus que nécessaire.

M. Jean-Pierre Kucheida, rapporteur. L'accord entre la France et la Bosnie-Herzégovine a été négocié par ces deux Etats sous l'égide de l'Union européenne. Il est nécessaire que nos actions soient complémentaires à celles menées par l'Union. Sinon, il faut en sortir ! En ce qui concerne les officines privées de sécurité, elles ne sont pas visées par ce genre d'accord. Ainsi que je l'ai souligné, la formation est déjà une réalité : entre 2006 et 2009, 57 actions ont été menées au profit de quelques 550 stagiaires et visiteurs et 16 actions de coopération ont eu lieu au cours de l'année 2010.

Suivant les conclusions du Rapporteur, la Commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 3138).

*

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

ANNEXE

TEXTE 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 conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure, signé à Paris, le 29 mars 2010, et dont le texte est annexé à la présente loi.