

Projet de loi
autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française
et le Gouvernement de la République de l'Inde relatif à la prévention
de la consommation illicite et à la réduction du trafic illicite
de stupéfiants, de substances psychotropes et de
précurseurs chimiques, et des délits connexes

NOR : EAEJ1920172L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I- Situation de référence

La France et l'Inde partagent des valeurs communes (démocratie, indépendance stratégique, multilatéralisme). Les relations entre les deux États, structurées autour d'un partenariat stratégique conclu en 1998 autour de quatre grands piliers (défense, sécurité, spatial, nucléaire civil), se sont renforcées ces dernières années avec la multiplication des visites bilatérales et des initiatives communes qui nourrissent un dialogue politique approfondi.

La visite en Inde du Président de la République en mars 2018 a donné un nouvel élan à notre relation bilatérale. Elle a permis de réaffirmer notre partenariat stratégique et donné lieu à la signature de nombreux accords bilatéraux¹.

De par son positionnement, sa taille et son poids démographique, l'Inde représente un acteur régional majeur dans la lutte contre les flux illicites de produits stupéfiants : il s'agit à la fois d'un pays de transit, de consommation et de production de produits stupéfiants². Dans le cadre de ce partenariat bilatéral, il s'agit plus spécifiquement de l'opium, de l'héroïne, du cannabis ainsi que des médicaments falsifiés.

L'Inde est, comme la France, menacée par les trafics d'héroïne en provenance d'Afghanistan, bien que l'héroïne qui parvient en Europe ne transite pas par l'Inde mais emprunte majoritairement la route dite des Balkans. Situé à proximité immédiate du « triangle d'or » (aux confins du Laos, de la Birmanie et de la Thaïlande) et surtout du « croissant d'or » (Iran, Afghanistan, Pakistan) qui constitue la zone de production d'opium la plus importante au monde,

¹ Exemple : Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de l'Inde relatif à la coopération dans le domaine du développement urbain durable (10/03/2018)

² Est qualifié de stupéfiant toute substance, naturelle ou synthétique, figurant dans les tableaux I ou II de la convention unique des Nations unies sur les stupéfiants du 30 mars 1961 modifiée par le protocole du 25 mars 1972. https://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/1961-Convention/convention_1961_fr.pdf

le sous-continent indien apparaît comme l'une des principales routes pour le trafic international d'héroïne à destination de la Chine et de l'Asie du Sud-Est, mais aussi de l'Australie et de l'Amérique du Nord. La drogue arrive des pays voisins par voie terrestre, *via* la frontière avec le Pakistan (notamment dans l'État du Pendjab), ou par voie maritime (comme en témoigne l'interception par les gardes-côtes indiens, en juillet 2017, au large du Gujarat, d'un navire de commerce transportant 1,5 tonnes d'héroïne – ce qui a porté le chiffre des saisies pour l'année 2017 à plus de 2,1 tonnes).

La présence de laboratoires pour la confection locale d'héroïne de mauvaise qualité a par ailleurs été observée dans certaines régions, à partir d'opium cultivé illégalement ou de la production autorisée d'opium à des fins médicales dans un nombre d'États limité. Plus de 2,5 tonnes d'opium ont été saisies par les autorités indiennes en 2017, contre 1,6 tonne en 2015.

Mais c'est davantage la production de cannabis (*charas*) que l'on constate en Inde, cultivé pour l'essentiel sur les contreforts de l'Himalaya, dans les états frontaliers avec le Népal, et destiné à alimenter le marché national et régional. En 2017, près de 352 tonnes ont été saisies, contre 91 tonnes en 2013.

L'Inde est par ailleurs un producteur majeur de précurseurs chimiques et constitue un acteur mondial important en matière de fraude médicamenteuse. Le développement de son industrie pharmaceutique, au moment de la reconnaissance légale du médicament générique dans les années 1970, a donné naissance à une multitude de pratiques frauduleuses et a conduit au développement de savoir-faire industriels locaux que les organisations criminelles ont su capter à leur profit. Si l'Inde est le leader mondial des médicaments génériques (l'Inde exporte chaque année pour près de 13 milliards de médicaments), des entreprises installées sur son territoire inondent le marché mondial de médicaments contrefaits, entraînant de graves problèmes de santé publique (notamment dans les pays les moins avancés). De plus, des organisations criminelles se sont spécialisées dans le détournement de médicaments authentiques des circuits réguliers de vente, ou dans le détournement de leur usage initial : l'éphédrine (près de 3 tonnes saisies en 2017) et certains antalgiques sont, par exemple, utilisés comme drogues ; le Tramadol, produit en grande quantité en Inde, est détourné de son usage médical et consommé comme une drogue en Afrique et au Moyen-Orient, où ces trafics auraient par ailleurs contribué au financement du terrorisme. L'Inde connaît également un développement marqué de la production de drogues de synthèse : elle reste un producteur majeur de kétamine (même si cette substance est aujourd'hui moins prisée que par le passé) et connaît une hausse notable de la production d'amphétamines et de métamphétamines.

Parallèlement, l'Inde joue un rôle actif dans la lutte internationale contre les drogues. Elle est impliquée dans les travaux conduits sous l'égide de l'ONU (notamment au travers de son agence spécialisée – l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime / ONUDC) et constitue l'un des partenaires de l'Initiative du Pacte de Paris³. Elle contribue en outre à la montée en puissance du SDOMD de l'Association régionale de coopération d'Asie du Sud (*South Asian Association for Regional Cooperation / Drug Offences Monitoring Desk*), structure d'échanges d'informations basée au Sri Lanka et qui regroupe les huit pays de la zone.

³ Cadre de réflexion et de dialogue qui réunit plus de 50 pays et organisations internationales pour lutter contre le trafic d'opiacés en provenance d'Afghanistan, créé à l'initiative de la France et de la Russie en 2003.

II – Historique des négociations

L'Inde a proposé à la France début 2013 de négocier un texte bilatéral sur la question de la prévention et de la répression du trafic illégal de stupéfiants. Cette demande, qui émanait du *Central Bureau of Narcotics* indien⁴, avait été exprimée dans le cadre du groupe de travail franco-indien sur le contre-terrorisme, illustrant le lien établi par New Delhi entre ces deux thématiques, notamment sous l'angle de la lutte contre le financement de groupes de terroristes.

Le domaine de la lutte contre les stupéfiants n'avait jusqu'ici pas donné lieu à des échanges entre directions spécialisées mais, dans la perspective stratégique d'un renforcement de la coopération bilatérale de sécurité intérieure et de sa formalisation sur des bases juridiques solides, la France a répondu favorablement à cette proposition indienne et préconisé la négociation d'un véritable accord intergouvernemental, de nature à couvrir l'ensemble des formes de coopération bilatérale dans ces domaines et à établir des procédures de coopération efficaces.

Toutefois, les négociations engagées en février 2013 ont été ralenties par les différences de traditions juridiques entre les deux pays (caractère juridiquement contraignant de l'accord, égale valeur juridique des différentes versions linguistiques, *etc.*). Le contenu substantiel de certaines dispositions a par ailleurs nécessité des échanges approfondis, telles les garanties en matière de protection des données à caractère personnel ou certaines modalités de mise en œuvre des échanges (désignation des points de contacts nationaux, utilisation de formulaires, délais de réponse, *etc.*).

Un compromis s'est néanmoins progressivement dessiné entre les deux parties, permettant la conclusion de l'accord début 2018.

III - Objectifs de l'accord

Ce texte, qui constitue le premier engagement bilatéral franco-indien en matière de coopération policière, accompagnera le développement de la coopération bilatérale franco-indienne en matière de lutte contre la criminalité transnationale organisée mais aussi contre le terrorisme, dans une région du monde où ces enjeux de sécurité sont majeurs.

La problématique des stupéfiants constitue par ailleurs un domaine d'action important du service de sécurité intérieure de l'ambassade de France en Inde, compte tenu de l'importance opérationnelle de cette forme de criminalité, ainsi que du suivi de ressortissants français mis en cause en Inde⁵ (tourisme de la drogue).

Cet accord prévoit le renforcement de la coopération technique et opérationnelle entre nos deux pays, tant en matière de prévention de la consommation et de traitement des usagers que de répression du trafic illicite : la transmission d'études et recherches relatives aux drogues ainsi que d'études analytiques et prospectives concernant les évolutions de ces produits, les dynamiques de leurs marchés illicites et les mutations des organisations criminelles qui s'y attachent ; les échanges de bonnes pratiques et d'expériences entre agents spécialisés de chaque partie ; la formation théorique et pratique des agents spécialisés de chaque partie ; les échanges d'informations opérationnelles ; la prestation d'une assistance technique et scientifique ; ou

⁴ Service fédéral, le CBN exerce une compétence de coordination de l'action des polices provinciales dans le domaine de la lutte contre les stupéfiants et centralise la répression de la lutte contre les trafics internationaux et la coopération internationale).

⁵ Actuellement, trois ressortissants français sont mis en cause selon nos autorités consulaires.

encore l'élaboration et la mise en œuvre de plans, programmes et projets en matière de prévention de la consommation illicite de drogues.

Cet accord s'inscrit dans un contexte de développement marqué de la coopération policière bilatérale : accroissement de la coopération opérationnelle, notamment dans le domaine de la lutte contre le terrorisme ; diversification des thématiques ; large augmentation du nombre des actions de formations.

IV - Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord

Cet accord vise à améliorer la coopération entre la France et l'Inde en matière de prévention et de répression de l'usage et du trafic illicites de stupéfiants. A ce titre, il participe à l'effort de santé publique nécessaire en la matière et contribue au maintien de l'ordre et de la sécurité publics. Aucune conséquence économique ni environnementale n'est attendue de la mise en œuvre de cet accord. Il ne porte pas atteinte aux droits des femmes ni n'aggrave les inégalités entre les femmes et les hommes. Il n'a pas non plus d'impact particulier sur la jeunesse. En revanche, des conséquences juridiques, administratives et financières méritent d'être soulignées.

a. Conséquences administratives :

L'accord contribuera à développer la coopération bilatérale entre les deux pays, mais les charges nouvelles qui en résulteront pour les services français seront faibles.

Au plan de la coopération technique, on observe une croissance significative des échanges bilatéraux ces dernières années : 17 actions ont été réalisées en 2018, contre 9 en 2016. Pour 2019, 5 actions ont déjà été réalisées et une vingtaine d'actions est programmée. A cet égard, l'accord contribuera à stabiliser le partenariat à un niveau historiquement haut.

S'agissant de la coopération opérationnelle, l'accord contribuera à fluidifier la coopération bilatérale qui existe déjà, au travers des canaux institutionnels de coopération policière (bureaux centraux nationaux de l'Organisation internationale de police criminelle / OIPC-Interpol) et du service de sécurité intérieure de New Delhi. Il devrait en outre contribuer à renforcer les liens entre services nationaux spécialisés – notamment l'OCRTIS français⁶ et le CBN indien – mais ceux-ci n'anticipent pas à ce stade qu'ils puissent représenter une charge substantielle à court terme.

Afin d'assurer le contrôle, le suivi et l'évaluation des activités réalisées dans le cadre de l'accord, un groupe de travail de haut niveau sera créé. Mais ce groupe se réunira de manière ponctuelle, sans périodicité imposée et en fonction des besoins spécifiques qui seront identifiés.

b. Conséquences financières :

La mise en œuvre de l'accord interviendra dans un contexte général de développement de la coopération, qui se traduira par la réalisation de nouvelles actions de coopération technique et le développement des échanges opérationnels.

Les charges financières seront modérées pour les services français (la coopération opérationnelle étant réalisée par l'intermédiaire des structures existantes, tandis que les actions de coopération technique se traduisent par la mobilisation de compétences et de crédits limités). On soulignera par ailleurs que le partenaire indien prend à sa charge le financement de l'essentiel des actions de coopération réalisées à son profit.

⁶ Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants. Service de police judiciaire à compétence nationale rattaché à la Direction centrale de la police judiciaire (D.C.P.J.), l'O.C.R.T.I.S. procède à des enquêtes sur tout le territoire national pour la recherche des trafics nationaux et internationaux de stupéfiants. Créé par le décret du 3 août 1953, il est composé de policiers, de gendarmes et d'un officier de liaison de la douane et son siège se trouve à Nanterre (92).

c. Conséquences sociales, y compris pour la jeunesse

Traditionnellement sur une ligne répressive, l'Inde a progressivement pris conscience des enjeux majeurs de santé publique (VIH, hépatite C) liés à une consommation de drogue de plus en plus importante au sein de sa population.

Dans le cadre de la mise en œuvre de cet accord, bien que cela ne soit pas son objet principal, la France encouragera l'Inde à développer des politiques équilibrées qui prennent en compte à la fois la lutte contre l'offre et la réduction de la demande de drogue, par des actions de prévention (en particulier auprès des jeunes), de soins, d'accompagnement et de réduction des risques pour les usagers. Il s'agira essentiellement d'échanges d'expériences et de bonnes pratiques, par exemple pour promouvoir la campagne de prévention *Listen First* lancée par l'ONUDC avec le soutien de la France, sans entraîner de charges supplémentaires pour les services français.

d. Conséquences juridiques :

- *Articulation avec les accords ou conventions internationales existantes*

La France et l'Inde sont notamment parties aux conventions internationales suivantes :

- la convention unique sur les stupéfiants du 30 mars 1961, telle que modifiée par le protocole du 25 mars 1972 portant amendement de la convention unique sur les stupéfiants de 1961⁷ ;
- la convention sur les substances psychotropes du 21 février 1971⁸ ;
- la convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes du 20 décembre 1988⁹ ;
- la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale du 15 novembre 2000¹⁰.

L'Inde a par ailleurs récemment ratifié le 16 janvier 2018 la Convention du Conseil de l'Europe sur le transfèrement des personnes condamnées, qui est entrée en vigueur à son égard le 1^{er} mai 2018.

Ces conventions qui ont pour principal intérêt de lister les produits classés comme stupéfiants, d'assurer la pénalisation du trafic et de promouvoir la coopération internationale pourraient être utilement complétées par cet accord qui prévoit une coopération bilatérale plus étroite que celle a minima prévue dans les conventions multilatérales.

- *Articulation avec le droit européen*

Cet accord bilatéral s'inscrira en cohérence avec les engagements et instruments qui forment le socle de la relation UE / Inde, notamment :

- l'accord de coopération relatif au partenariat et au développement signé à Bruxelles le 20 décembre 1993, qui comprend notamment des dispositions en matière de lutte contre les usages et trafics illicites de stupéfiants et substances psychotropes (article 19) ;
- le plan d'action conjoint adopté lors du sixième sommet UE-Inde le 7 septembre 2005, révisé en 2008, qui prévoit le développement des relations entre l'UE et l'Inde dans différents domaines, parmi lesquels la lutte contre le terrorisme (notamment en développant la

⁷ https://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/1961-Convention/convention_1961_fr.pdf

⁸ https://www.incb.org/documents/Psychotropics/conventions/convention_1971_fr.pdf

⁹ <https://www.admin.ch/opc/fr/official-compilation/2006/531.pdf>

¹⁰ <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-f.pdf>

coopération entre l'office européen de police Europol et l'Inde¹¹) et la criminalité organisée, ainsi que la gestion des flux migratoires.

- *Articulation avec le droit interne*

- S'agissant de la protection des données à caractère personnel :

L'accord fixe les modalités applicables en matière d'échange d'informations entre les services spécialisés des Parties et prévoit en particulier des garanties en matière de protection des données à caractère personnel, qui seront communiquées dans le respect de la législation nationale de chaque Partie.

Pour la France, l'échange des données dans le cadre de mise en œuvre des deux accords est appelé à s'inscrire dans le cadre des dispositions de :

- la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés modifiée en dernier lieu par la loi n°2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles et l'ordonnance n°2018-1125 du 12 décembre 2018 prise en application de l'article 32 de la loi précitée¹² ;

- la directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 (directive « police justice ») relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données (notamment ses articles 35 à 37)¹³ et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil¹⁴ ;

- la convention (STE n°108) 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, son protocole additionnel du 8 novembre 2001 (STE n°181) et son protocole d'amendement du 10 octobre 2018 (STCE n°223)¹⁵.

La législation indienne en matière de protection des données à caractère personnel n'offre pas, en l'état, les mêmes garanties que le droit de l'Union européenne et le droit interne en matière de protection des données à caractère personnel. Pour cette raison, l'Inde n'a pas fait l'objet d'un niveau de protection équivalent par la Commission européenne et elle ne figure donc pas dans la liste des États présentant un niveau de protection équivalent de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Dès lors, il était indispensable que l'accord, au-delà de la clause générale de respect du droit interne de chaque Partie (paragraphe 1 de l'article 7), comporte également (paragraphe 2 de l'article 7) des dispositions détaillées constituant des « garanties appropriées » au sens du droit de l'Union européenne et du droit français (article 37 de la directive (UE) 2016/680/JAI précitée et article 70-25 de la loi n° 78-17 modifiée¹⁶).

¹¹ Ce souhait ne s'est cependant pas encore concrétisé au travers de la signature d'un accord de coopération stratégique ou opérationnel.

¹² <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/ordonnance/2018/12/12/JUSC1829503R/jo/texte>

¹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016L0680>

¹⁴ La transposition dans notre droit interne de cette directive avait été effectuée au travers de [la loi n°2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles](#).

¹⁵ Ce protocole met en cohérence la Convention de 1981 et son protocole additionnel avec les nouvelles dispositions du droit de l'UE dans ce domaine.

¹⁶ Cet article deviendra l'article 112 de la loi n° 78-17, lorsque l'ordonnance n° 2018-1125 sera entrée en vigueur (1^{er} juin 2019).

V – État des signatures et ratifications

Signé le 10 mars 2018 par Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, et par Rajnath Singh, ministre de l'Intérieur, le présent accord doit désormais faire l'objet d'une procédure d'approbation par la France.

Les autorités indiennes ont notifié l'achèvement de leurs procédures internes par note verbale du 11 mai 2018.

VI - Déclarations ou réserves

Sans objet.