

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères
et européennes

PROJET DE LOI

autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française
et le Gouvernement de la République de Serbie portant sur la coopération policière

NOR : MAEJ1133709L/Bleue-1

ETUDE D'IMPACT

I. - Situation de référence et objectifs de l'accord :

La coopération policière franco-serbe ne s'appuyait avant 2009 sur aucune base juridique particulière. Cette situation résultait de l'absence d'accord avec l'ancienne République socialiste fédérative de Yougoslavie dans ce domaine mais elle était plus encore la conséquence de la trajectoire historique particulière de la République de Serbie, du rôle singulier qu'elle avait joué dans les conflits balkaniques des années 1990 et de la nature du régime mis en place par Slobodan Milosevic.

La signature de l'accord du 18 novembre 2009 intervient à ce titre dans un contexte national serbe profondément renouvelé : après la chute du régime Milosevic (octobre 2000) et plusieurs années de tensions (marquées notamment par l'assassinat du Premier ministre Djindjic), le pays connaît une relative stabilisation et l'Etat de droit s'y développe progressivement, permettant une réelle transition démocratique. Cette signature intervient en outre dans un contexte d'apaisement progressif des différends régionaux, malgré les tensions résiduelles liées à la situation spécifique du Kosovo.

Cet accord doit par ailleurs être interprété dans le cadre de la stratégie régionale de sécurité intérieure mise en œuvre par la France dans les Balkans occidentaux, compte tenu de l'importance de cette région pour le transit de flux criminels (« route des Balkans » du trafic de stupéfiants en particulier) mais aussi du développement local d'organisations et d'activités criminelles affectant l'Union européenne. Dans ce cadre, au-delà de l'assistance accordée aux Etats de la région dans le cadre de dispositifs européens d'assistance structurelle¹, la France a d'une part mobilisé ses propres capacités de coopération technique bilatérale au profit de ces pays, et d'autre part conclu des accords de coopération en matière de sécurité intérieure avec plusieurs d'entre eux².

¹ En plus des missions conduites par l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo peuvent être cités les jumelages de type PHARE et TACIS et les programmes de type ISEC et TAIEX – instruments permettant la mise en œuvre de projets substantiels sous financements européens.

² Avec l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine (accord relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure du 18 décembre 2003) ; la Croatie (accord relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure du 10 octobre 2007) ; et la Bosnie-Herzégovine (accord relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure du 29 mars 2010, dont la signature aurait dû intervenir avant celle de l'accord avec la Serbie mais qui a dû être reportée à plusieurs reprises pour des raisons diverses).

Cet effort est en outre indissociable de la création fin 2004 du Pôle régional de lutte contre la criminalité organisée originaire d'Europe du sud-est (« Pôle de Zagreb »)³ et de l'action menée par les attachés de sécurité intérieure en poste dans les ambassades de France de cette région⁴.

Signé le 18 novembre 2009, le présent accord doit permettre d'améliorer la coopération bilatérale dans la sphère des missions de police - qu'il s'agisse de l'appui à la formation des forces de police serbes et à l'amélioration de leurs pratiques professionnelles, de la prévention et la détection des actes criminels ou de la lutte contre le terrorisme et la grande criminalité organisée. De ce point de vue, si les dispositions de l'accord sont similaires à celles figurant dans la plupart des accords relatifs à la coopération en matière de sécurité intérieure, les attentes quant à sa mise en œuvre n'en sont pas moins réelles.

L'accord permet l'utilisation des mécanismes usuels de la coopération technique : stages, visites d'étude, missions d'expertise, exercices communs, échanges de documentations et de bonnes pratiques, etc.... Mais ce texte prévoit également des modalités particulières de mise en œuvre de la coopération opérationnelle qui sont parfois innovantes : ainsi, outre l'échange d'informations à caractère opérationnel ou la mise en place d'officiers de liaison dédiés au traitement de thématiques particulières, l'accord permet la réalisation d'opérations coordonnées et la constitution d'équipes mixtes.

Le champ de l'accord est strictement limité à la coopération policière, ce qui exclut tant la coopération en matière de défense que la coopération judiciaire et l'entraide judiciaire en matière pénale⁵. L'intégration de dispositions connexes à la sécurité intérieure, notamment en matière de protection et sécurité civiles, avait été un temps envisagée mais est finalement apparue prématurée⁶.

II. - Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord :

Conséquences en matière de lutte contre la criminalité :

L'accord s'inscrit dans le cadre d'une coopération visant à appuyer la consolidation et la modernisation des structures de l'Etat serbe. Il doit notamment permettre d'intensifier ses capacités à relever les défis résultant de l'activité de groupes criminels locaux et régionaux et de l'intérêt croissant d'autres organisations criminelles (italiennes, russes et turques notamment) pour la région. Il vise en outre à appuyer une action préventive à l'égard tant des principales formes de criminalité organisée (trafic de stupéfiants, d'armes, d'êtres humains) que des ressources et moyens de ces réseaux criminels (blanchiment d'argent, corruption, etc.). A ce titre, l'accord a vocation à terme à constituer la pierre angulaire de la stratégie de retour en sécurité intérieure mise en œuvre avec ce pays et un instrument substantiel de consolidation de l'Etat serbe.

³ Cette structure de coordination interministérielle, créée au sein de l'ambassade de France à Zagreb, assure un rôle de veille stratégique et d'analyse des flux criminels dans la région des Balkans.

⁴ Il convient de noter qu'un attaché de sécurité intérieure (ASI) régional a été mis en place à Zagreb depuis l'été 2009, afin de développer des synergies entre les actions de coopération bilatérale mises en œuvre *in situ* et de maximiser leur efficacité dans une logique croissante de retour en sécurité intérieure.

⁵ Ces derniers domaines de coopération restent pour mémoire régis essentiellement par les Conventions relatives à l'entraide judiciaire en matière pénale (29 octobre 1969) et d'extradition (23 septembre 1970).

⁶ La conclusion d'une lettre d'intention dans ces domaines, à l'initiative des autorités serbes, a finalement été privilégiée (signature le 19 octobre 2011), dans une perspective exploratoire. L'adoption d'un véritable accord intergouvernemental sera étudiée le moment venu, en fonction de l'évolution de cette coopération.

Conséquences économiques :

Compte tenu des éléments précités, l'accord constituera un outil supplémentaire à la disposition des autorités locales dans leur lutte contre la criminalité transnationale, y compris dans sa dimension économique. Il participe donc de la pluralité des politiques publiques concourant au développement économique local et à une plus grande prévisibilité de cet environnement.

Les bénéfices attendus pour les entreprises françaises actives dans le domaine de la sécurité intérieure sont modestes à court terme, les opérateurs économiques français pouvant d'ores et déjà intervenir sur les marchés locaux. Ils pourraient en revanche s'avérer plus significatifs à moyen ou long terme, dans le cadre d'actions de promotion des savoir-faire des forces de sécurité intérieure françaises valorisant des capacités technologiques particulières (actions de soutien aux exportations).

Conséquences financières :

Une coopération technique robuste, à la mesure des enjeux de sécurité intérieure bilatéraux, est développée depuis plusieurs années sous l'égide de la direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) du ministère des Affaires étrangères et européennes. Selon les disponibilités budgétaires annuelles et les projets spécifiquement conduits sur une année budgétaire donnée, les crédits disponibles aux titres des programmes 209 et 105 correspondent à un volume annuel moyen d'environ 50-60 000 euros⁷.

Si la mise en œuvre de l'accord pourra créer un climat plus favorable au développement de la coopération bilatérale, celui-ci passera bien davantage à terme par un accroissement qualitatif des actions menées que par une augmentation de l'enveloppe budgétaire correspondante.

Conséquences juridiques :

L'accord stipule explicitement (article 1) que les coopérations mises en œuvre sur son fondement s'effectuent dans le respect des législations nationales et des obligations internationales des deux pays, ce qui inclut pour la Partie française la législation européenne. L'accord n'entraîne en tout état de cause pas de modification de la législation nationale avec laquelle il s'articule.

Cet accord bilatéral s'articule en particulier avec l'Accord de stabilisation et d'association (ASA) signé le 29 avril 2008 entre la Communauté européenne et ses Etats membres d'une part et la Serbie d'autre part, qui est en cours de ratification⁸. Au-delà des mentions liminaires des articles 6 et 7, les questions de sécurité intérieure font l'objet d'un titre VII (articles 80 et s.) : celui-ci traite de manière plus détaillée que l'accord bilatéral de certains sujets (cas notamment des questions migratoires et de réadmission) ; dans les autres domaines de la coopération en matière de sécurité intérieure (terrorisme, trafics de stupéfiants, criminalité organisée, etc.), il fixe pour l'essentiel un cadre général, avec lequel les dispositions de l'accord bilatéral sont cohérentes et qu'elles complètent (notamment au niveau opérationnel).

⁷ Des écarts plus marqués sont ponctuellement possibles, en raison notamment de la participation ou non de stagiaires serbes à des formations ou des stages de longue durée en France (bourses de scolarité, coûts pédagogiques supérieures, etc.) et de l'organisation régulière par le service de sécurité intérieure de l'ambassade de France à Belgrade de formations à vocation régionale (nécessitant donc la mise en œuvre de crédits plus importants par le SSI organisateur).

⁸ Après l'achèvement des procédures en Pologne et en France (13 et 16 janvier 2012), cet ASA a désormais été ratifié par 22 Etats membres de l'Union.

L'accord vise *in fine* à faciliter l'échange d'informations entre services et unités des forces de l'ordre françaises et serbes (article 4) mais assortit cette possibilité de conditions particulières (article 11). Des clauses de sauvegarde ont de plus été prévues pour préserver les principes et intérêts fondamentaux des Parties (article 9).

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 de l'Union européenne 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 décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil de l'Union européenne du 27 novembre 2008 relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale ;
- et 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 1981⁹.

La Serbie n'étant pas membre de l'Union européenne, elle ne peut se voir transférer des données à caractère personnel que si elle 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 précitée. Par ailleurs, la CNIL (Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés) estime que la Serbie ne dispose pas d'une législation adéquate en matière de protection des données à caractère personnel¹⁰. A ce jour la Serbie n'a de plus pas fait l'objet d'une reconnaissance de protection adéquate par la Commission européenne¹¹.

Dans l'attente, et sous réserve de l'application de l'article 69 de la loi « Informatique et Libertés » qui permet sous certaines conditions¹² le transfert de données à caractère personnel par exception à l'interdiction prévue à l'article 68 précité, l'accord permettra de développer l'échange d'informations autres que les données à caractère personnel.

⁹ Il convient de noter que la République de Serbie a signé et ratifié d'une part cette Convention (le 06 septembre 2005) et d'autre part le Protocole additionnel à cette Convention concernant les autorités de contrôle et les flux transfrontaliers de données (les 02 juillet et 08 décembre 2008 respectivement).

¹⁰ Voir le site Internet de la CNIL : <http://www.cnil.fr/pied-de-page/liens/les-autorites-de-contrôle-dans-le-monde/>.

¹¹ 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. Pour mémoire, ces questions constituent un champ de coopération visé dans l'ASA euro-serbe (article 81).

¹² L'article 69 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 stipule 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. (...) ».

Conséquences administratives :

La mise en œuvre d'actions de coopération au titre de cet accord par les services de police et les unités de gendarmerie ne semble pas de nature à générer des charges excessives ou substantiellement supérieures à celles résultant de la coopération actuellement réalisée ; tout accroissement de ces charges constituerait néanmoins la contrepartie d'une coopération bilatérale plus dense.

Les Parties conservent la capacité d'accepter ou de refuser la réalisation de demandes de coopération (article 9). Pour la Partie française, la mise en œuvre des actions de coopération policière technique suit en outre les procédures de programmation annuelle de la DCSD ; les actions validées sont donc arrêtées de manière globale, au terme d'une analyse de leur plus-value relative et des capacités des services et unités concernés.

III. - Historique des négociations :

Les négociations ont débuté en octobre 2005 sur la base d'une proposition des autorités serbes, désireuses de conclure un accord de coopération dans le domaine de la sécurité intérieure. La Serbie a transmis à la France, en décembre 2005, un projet d'accord en matière de sécurité intérieure comprenant notamment des dispositions sur la lutte contre la criminalité organisée, le trafic de drogue et le terrorisme international. Les négociations ont été relancées à l'initiative de la Partie serbe, grâce à la transmission d'un nouveau projet de texte en février 2009, et ont été conduites dans des délais assez rapides.

La signature de l'accord relatif à la coopération policière entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Serbie a eu lieu à Paris le 18 novembre 2009. Cette signature a été effectuée par les ministres de l'Intérieur des deux pays, MM. Brice Hortefeux et Ivica Dacic (à l'occasion de la visite en France de ce dernier en marge du salon Milipol).

IV. - Etat des signatures et ratifications :

La Partie serbe a informé l'ambassade de France à Belgrade du dépôt de son instrument de ratification (loi de l'Assemblée nationale de la République de Serbie du 23 mars 2010).