

N° 528

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2008-2009

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 juillet 2009

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant la **ratification de l'accord** entre l'Irlande, le Royaume des Pays-Bas, le Royaume d'Espagne, la République italienne, la République portugaise, la République française et le Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord, établissant un centre opérationnel d'analyse du renseignement maritime pour les stupéfiants,*

Par M. Jacques GAUTIER,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, président ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergueris, vice-présidents ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, secrétaires ; MM. Jean-Paul Alduy, Jean-Etienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Borotra, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Christophe-André Frassa, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Robert Lafoauly, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Jean-Luc Mélenchon, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 333 et 529 (2008-2009)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I. LA NÉCESSITÉ DE STRUCTURES DE COOPÉRATION OPÉRATIONNELLE POUR LA LUTTE CONTRE LE TRAFIC MARITIME DES STUPÉFIANTS | 6 |
| A. LES DIFFICULTÉS DE LA LUTTE CONTRE LE TRAFIC MARITIME DE STUPÉFIANTS DANS L'ATLANTIQUE | 6 |
| B. L'INTÉRÊT D'UNE COOPÉRATION INTERNATIONALE OPÉRATIONNELLE | 7 |
| C. LES PREMIERS RÉSULTATS DE LA COOPÉRATION OPÉRATIONNELLE EN ATLANTIQUE | 8 |
| II. LES MISSIONS ET L'ORGANISATION DU CENTRE OPÉRATIONNEL D'ANALYSE DU RENSEIGNEMENT MARITIME POUR LES STUPÉFIANTS (MAOC-N) | 10 |
| A. LE CHAMP GÉOGRAPHIQUE | 10 |
| B. LES MISSIONS DU MAOC-N | 10 |
| C. L'ORGANISATION ET LE BUDGET DU MAOC-N | 11 |
| CONCLUSION | 13 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 14 |
| PROJET DE LOI | 15 |
| ANNEXE : ETUDE D'IMPACT | 16 |

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi a pour objet d'autoriser la ratification de l'accord signé à Lisbonne le 30 septembre 2007 entre l'Irlande, les Pays-Bas, l'Espagne, l'Italie, le Portugal, la France et le Royaume-Uni, établissant un centre opérationnel d'analyse du renseignement maritime pour les stupéfiants.

Situé à Lisbonne, le centre opérationnel d'analyse du renseignement maritime pour les stupéfiants ou MAOC-N (*Maritime Analysis and Operations Centre – Narcotics*), est une structure légère d'une quinzaine de personnes, régie par le présent accord intergouvernemental et activée en juillet 2007.

Compétent pour le trafic de stupéfiants transitant par voie maritime dans l'Atlantique, il a pour double mission, d'une part de collecter et échanger le renseignement fourni par chacun des pays membres sur ce trafic, et d'autre part de tenir à jour l'état de leurs moyens navals disponibles à un instant donné, afin de faciliter leur mobilisation pour réaliser des interceptions en haute mer.

Votre rapporteur indiquera en quoi le renforcement de coopération opérationnelle apparaît nécessaire en matière de lutte contre le trafic maritime de stupéfiants. Il présentera ensuite les missions du centre opérationnel d'analyse du renseignement maritime pour les stupéfiants et son organisation.

I. LA NÉCESSITÉ DE STRUCTURES DE COOPÉRATION OPÉRATIONNELLE POUR LA LUTTE CONTRE LE TRAFIC MARITIME DES STUPÉFIANTS

Une partie importante du trafic de cocaïne en provenance d'Amérique du Sud et à destination de l'Europe s'effectue par voie maritime à travers l'Atlantique, via l'Afrique de l'Ouest.

Les difficultés à lutter contre ce trafic, compte tenu de l'étendue de la zone, justifient une coopération internationale plus développée.

A. LES DIFFICULTÉS DE LA LUTTE CONTRE LE TRAFIC MARITIME DE STUPÉFIANTS DANS L'ATLANTIQUE

Le volume du **trafic de cocaïne à destination de l'Europe** est par définition difficile à quantifier. On estime qu'environ 200 tonnes de cocaïne traversent l'Atlantique chaque année. Ce volume a récemment augmenté en raison d'un accroissement de la demande du marché européen, d'une plus forte rentabilité pour les organisations criminelles en raison du taux de change de l'euro et d'une relative saturation du marché américain.

La production se concentre sur quelques pays proches: Colombie, Bolivie, Pérou. Le Venezuela, le Brésil et l'ensemble de l'arc des Caraïbes sont les points de départ principaux des trafics maritimes transatlantiques.

Depuis les Caraïbes, l'acheminement de la drogue vers l'Europe s'effectue principalement par voiliers. Depuis l'Amérique du Sud, il se dirige plutôt vers l'Afrique de l'Ouest avec des bateaux à moteur de plus grande capacité qui suivent le 10^{ème} parallèle.

L'Afrique de l'Ouest constitue une zone de stockage considérable. La drogue y est ensuite acheminée vers le continent européen selon des moyens et des voies très variés. La Guinée-Bissau et la Guinée-Conakry figurent parmi les principaux pays africains de destination.

La **lutte contre ce trafic est extrêmement difficile**, en raison de son caractère diffus, mais également de la très vaste étendue des zones à contrôler.

Quand bien même un navire suspect est identifié, il n'est pas toujours possible d'envoyer en temps voulu les moyens capables de l'intercepter.

Les services répressifs européens spécialisés en matière de trafic de stupéfiants, qui disposent à leur niveau national de renseignements sur le transport illicite de drogues à travers l'Atlantique, n'ont généralement pas de moyens propres d'interception et de suivi aéromaritime en mesure d'effectuer des interceptions dans les eaux internationales. Ces moyens relèvent des marines nationales, et ne sont pas nécessairement en nombre suffisant sur la zone pour opérer dans les délais impartis.

La **rapidité d'intervention en haute mer** est en effet un facteur clef dans ce type de trafics. Une fois arrivés à l'approche des eaux territoriales africaines, les navires participant au trafic dispersent généralement leur cargaison dans plusieurs bateaux légers et rapides. En entrant dans les eaux territoriales, ceux-ci ne peuvent plus être interceptés que par l'Etat côtier, sauf accords particuliers. Il suffit ensuite d'accoster sur une zone peu ou pas surveillée pour décharger la cargaison.

Il arrive ainsi que des navires dont l'implication dans un trafic de stupéfiants est avérée, puissent traverser l'Atlantique sans encombre, faute de pouvoir réunir à temps des moyens d'interception.

B. L'INTÉRÊT D'UNE COOPÉRATION INTERNATIONALE OPÉRATIONNELLE

La **coopération internationale** revêt une dimension essentielle dans la lutte contre le trafic de stupéfiants.

La France en a fait une priorité de sa politique, que ce soit au sein des **Nations unies** et de leurs organismes spécialisés, comme l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) ou l'Organe international pour le contrôle des stupéfiants (OICS), de l'**Union européenne**, qui agit en matière d'harmonisation des législations des pays membres et soutient des programmes de lutte contre la drogue dans le cadre de son action extérieure, ou encore du **groupe de Dublin**, qui constitue un mécanisme informel de consultation et de coordination traitant des aspects globaux, régionaux et nationaux de la lutte contre les stupéfiants et dont elle assure la présidence pour deux ans depuis 1^{er} janvier 2009.

La France soutient par ailleurs plusieurs **organisations régionales** de lutte contre le trafic de drogue, par exemple le CARICC, organisation regroupant plusieurs pays d'Asie centrale pour améliorer la coordination de leurs actions contre le trafic d'opiacés en provenance d'Afghanistan.

Au plan opérationnel, la France est directement impliquée dans des **coopérations sur la zone Caraïbes**. Elle a mis en place une série d'accords de coopération policière et douanière avec le Venezuela et la Colombie. Elle possède le statut d'observateur au sein de la **Joint InterAgency Task Force-South (JIATF-S)** américaine, située à Key West en Floride. Cette structure opérationnelle, à laquelle sont également associés les Pays-Bas, l'Espagne, le Venezuela et la Colombie, est chargée des opérations de surveillance et de répression du trafic de stupéfiants par voie aérienne et maritime dans cette région.

C'est d'ailleurs en partie l'exemple de la région Caraïbes qui a conduit la France à proposer à ses partenaires européens en 2005 une **coopération opérationnelle dans l'Atlantique**.

Ces réflexions ont permis de mettre en place à Lisbonne, au mois de juillet 2007, le **centre opérationnel d'analyse du renseignement maritime pour les stupéfiants** ou **MAOC-N** (*Maritime Analysis and Operations Centre – Narcotics*), par sept pays européens : Irlande, Pays-Bas, Espagne, Italie, Portugal, France et Royaume-Uni.

Le MAOC-N a un **double objet** :

- **favoriser l'échange de renseignements** entre les sept pays au sujet du trafic des stupéfiants par voie maritime dans l'Atlantique ;

- **favoriser la mobilisation des moyens navals ou aériens** de l'un ou l'autre des pays et situé à proximité, pour procéder à des interceptions en haute mer.

La coopération mise en place dans le cadre du MAOC-N vise à permettre aux différents pays partenaires d'échanger des renseignements utiles, mais également à **raccourcir les délais entre le recueil du renseignement et son exploitation**. En dressant un état des lieux des forces navales en présence susceptibles de procéder à une interception, il est en outre en mesure de coordonner la mise en œuvre de ces moyens afin de procéder à l'interception finale.

En effet, comme le souligne le préambule de l'accord du 30 septembre 2007, « *de nombreux pays ne disposent pas de moyens de surveillance aérienne et maritime et de répression suffisants pour appliquer seuls l'interdiction du trafic illicite de stupéfiants par voie maritime* » et « *il existe des difficultés techniques et juridiques concernant les interceptions maritimes* ».

Les personnels affectés au MAOC-N par les différents pays partenaires et intéressés par le trafic de stupéfiants par voie maritime, peuvent être contactés ou contacter eux-mêmes leurs unités nationales respectives, qu'elles soient de nature militaire ou policière, afin d'apporter à cette menace commune une réponse rapide et coordonnée.

L'intérêt d'une structure permanente est d'aplanir les nombreuses difficultés qui, en pratique, font obstacle à la mutualisation des moyens d'intervention: multiplicité des intervenants, barrières linguistiques, problèmes juridiques.

C. LES PREMIERS RÉSULTATS DE LA COOPÉRATION OPÉRATIONNELLE EN ATLANTIQUE

Le MAOC-N a commencé à fonctionner sans attendre l'entrée en vigueur de l'accord et il a déjà fait la preuve de sa grande utilité.

Depuis sa mise en service, il a procédé à l'inscription de plus de cent navires suspect et ouvert 87 opérations, dont 37 opérations avec engagement de moyens de détection et d'interception. Elles ont fait appel à des moyens provenant de 11 pays différents.

Au mois de juin 2009, le **total des saisies effectués** se montait à 43,8 tonnes de cocaïne et 21 tonnes de haschisch.

Des poursuites judiciaires ont été engagées dans 9 pays suite à ces opérations.

Il faut préciser que les arraisonnements de bâtiments soupçonnés de trafic de stupéfiants en haute mer s'effectuent sur la base de deux instruments internationaux :

- la convention de Montego Bay du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer, et notamment les articles 86, 87, 91, 92, 94, 108, 110 et 111 ;
- la convention de Vienne du 20 décembre 1988, et notamment son article 17.

II. LES MISSIONS ET L'ORGANISATION DU CENTRE OPÉRATIONNEL D'ANALYSE DU RENSEIGNEMENT MARITIME POUR LES STUPÉFIANTS (MAOC-N)

L'accord signé à Lisbonne le 30 septembre 2007 par l'Irlande, les Pays-Bas, l'Espagne, l'Italie, le Portugal, la France et le Royaume-Uni, a pour objet de fixer l'organisation et le fonctionnement du centre opérationnel d'analyse du renseignement maritime pour les stupéfiants qui a néanmoins débuté son activité dès juillet 2007.

A. LE CHAMP GÉOGRAPHIQUE

Défini par l'article 2, le champ d'application de l'accord couvre la répression du trafic illicite de stupéfiants par voie maritime et aérienne dans l'**Atlantique** à destination de l'Europe et des côtes d'Afrique de l'Ouest.

Les opérations du centre opérationnel pourront cependant être étendues au **bassin méditerranéen occidental**.

B. LES MISSIONS DU MAOC-N

Les missions du MAOC-N sont également arrêtées par l'article 2. Elles consistent :

- à recueillir et à évaluer des informations, afin d'aider à déterminer les meilleurs choix opérationnels en matière de lutte contre le trafic illicite de stupéfiants par voie maritime et aérienne dans la zone des opérations ;
- à renforcer le renseignement à travers l'échange d'informations entre les parties et, de manière appropriée avec Europol ;
- à s'efforcer de veiller à la disponibilité des moyens des différents Etats membres, afin de faciliter les opérations d'interception.

A cet effet, l'article 12 prévoit l'adoption d'un **manuel de procédures** incluant les procédures opérationnelles du centre, le rôle et les responsabilités des officiers de liaison, les protocoles d'échange et de traitement des informations, les procédures de planification et de coordination des opérations.

Ces dispositions ne confèrent au MAOC-N **aucune prérogative propre**.

Ainsi, il n'y a **aucune obligation de transmission systématique du renseignement**. Chaque Etat fournit le renseignement qu'il juge nécessaire au travers de ses officiers de liaison détachés auprès du MAOC-N, charge à ceux-ci de le diffuser auprès des autres partenaires. La nature et l'étendue des renseignements sont laissées à la discrétion de chaque Etat membre. Ils

doivent correspondre aux missions de stricte coordination opérationnelle pour lesquelles le centre a été créé. Enfin, le MAOC-N ne procède pas lui-même à des investigations et n'a pas d'autres sources de renseignement que la communication d'informations par les Etats membres. Le « fournisseur » du renseignement en reste le propriétaire.

De même, le centre n'a **pas de moyens d'intervention dédiés**, pas plus qu'il n'a d'autorité sur l'emploi de moyens nationaux, qui restent entièrement entre les mains de chaque Etat, « *responsable des décisions opérationnelles et tactiques* » aux termes de l'article 13.

En revanche, connaissant en permanence la situation des moyens disponibles sur la zone, il est en mesure d'aider efficacement tout Etat intéressé à solliciter les moyens de l'un de ses partenaires.

Il joue un rôle dans la détermination des moyens qui seront les plus appropriés à une intervention, ainsi que dans la communication aux partenaires des moyens disponibles pour une opération.

Il dispose à cette fin d'un **centre opérationnel commun de coordination** comportant différents outils de communication et de visualisation.

C. L'ORGANISATION ET LE BUDGET DU MAOC-N

L'article 3 confère au MAOC-N la personnalité juridique.

L'article 4 précise qu'il est situé à Lisbonne.

L'article 22 indique que le MAOC-N est ouvert à l'adhésion de tout Etat invité à y adhérer sur décision unanime des parties. L'article 5 prévoit un statut d'observateur pour tout Etat ou toute organisation internationale poursuivant des buts identiques.

La Grèce, l'Allemagne, les Etats-Unis, le Cap Vert et le Maroc disposent du **statut d'observateur**, tout comme la Commission européenne et Europol, avec qui est prévue une procédure d'échange d'informations.

Le MAOC-N se compose d'un comité exécutif comprenant un représentant de haut rang de chaque Etat partie, qui se réunit deux fois par an, d'un directeur désigné pour deux ans éventuellement renouvelables, d'officiers de liaison affectés par les parties, ainsi que de personnels administratifs ou techniques.

Structure réduite et légère, il compte aujourd'hui **15 personnes** :

- 3 personnes relevant du personnel propre du centre, à savoir le directeur (de nationalité anglaise), un responsable du centre commun d'opérations et de coordination (de nationalité anglaise) et une secrétaire (de nationalité portugaise) ;

- 12 officiers de liaison restant sous responsabilité nationale.

La France a affecté au centre un officier de liaison de l'Office centrale de répression du trafic illicite de stupéfiants (OCRTIS), issu de la gendarmerie nationale, et un officier de liaison de la marine.

L'Irlande, le Royaume-Uni et le Portugal disposent de deux officiers de liaison, et les Pays-Bas, l'Espagne et l'Italie d'un seul. Enfin, les Etats-Unis ont affecté au centre un officier de liaison du JIATF-S.

Le **budget du MAOC-N** ne comprend pas les rémunérations des officiers de liaison, qui restent à la charge des nations. A fortiori, la participation aux opérations menées sous l'égide du centre est financée par les parties.

L'article 15 indique qu'il est financé à parts égales par les parties, un financement complémentaire pouvant être sollicité auprès de l'Union européenne ou hors de l'Union européenne.

Dans les faits, **l'Union européenne**, par l'intermédiaire des fonds de la Commission, **finance 70 % du fonctionnement du MAOC**. Sur les 951 000 euros prévus sur la période 2007-2010, la Commission apporte 666 000 euros. La contribution française s'élève à 41 000 euros sur les trois années.

CONCLUSION

Depuis sa mise en place, le centre opérationnel d'analyse du renseignement maritime pour les stupéfiants a fait la preuve de sa grande utilité.

Structure intergouvernementale souple et très légère, il apporte une réelle plus-value dans la lutte contre le trafic des stupéfiants par voie maritime.

Sur le même exemple, une structure comparable a été créée pour la Méditerranée.

Le Centre de coordination pour la lutte antidrogue en Méditerranée (CECLAD-M) a été officiellement lancé en janvier dernier. Il est situé à Toulon. Il est placé sous l'autorité du directeur général de la police nationale et regroupe, côté français, les services chargés de l'action de l'Etat en mer, les représentants de la gendarmerie nationale et des douanes. Y participent également des officiers de liaison des services de police étrangers et des organisations internationales de lutte contre le trafic illicite de stupéfiants. Le CECLAD-M rassemble pour le moment dix pays : la France, l'Espagne, l'Italie, le Portugal et le Royaume-Uni, déjà membres du MAOC-N, et cinq autres pays, la Grèce, Chypre, Malte, le Maroc et le Sénégal.

L'accord du 30 septembre 2007 permet de formaliser le cadre juridique d'organisation et de fonctionnement du MAOC-N.

Votre commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées vous demande d'adopter le projet de loi en autorisant la ratification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 7 juillet 2009 sous la présidence de M. Josselin de Rohan, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du présent projet de loi.

À l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Josselin de Rohan, président, a demandé dans quelle mesure les pays africains par lesquels transitait la drogue acheminée à travers l'Atlantique s'impliquaient dans les dispositifs mis en place par les pays européens.

M. Jacques Gautier, rapporteur, a précisé que la Maroc et le Cap-Vert disposaient d'un statut d'observateur au sein du MAOC-N, le Maroc et le Sénégal ayant en outre adhéré au CECLAD-M, centre opérationnel compétent pour les opérations en Méditerranée.

La commission a ensuite adopté le projet de loi et proposé qu'il fasse l'objet d'une procédure d'approbation simplifiée en séance publique.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le gouvernement)

Article unique

Est autorisée la ratification de l'accord entre l'Irlande, le Royaume des Pays-Bas, le Royaume d'Espagne, la République italienne, la République portugaise, la République française et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, établissant un centre opérationnel d'analyse du renseignement maritime pour les stupéfiants, signé à Lisbonne le 30 septembre 2007, et dont le texte est annexé à la présente loi¹.

¹ Voir le texte annexé au document n° 333 (2008-2009)

ANNEXE : ETUDE D'IMPACT¹

1 – L'accord complète le réseau d'accords bilatéraux et multilatéraux conclus par la France afin de lutter plus efficacement contre les trafics internationaux de stupéfiants et maximiser les retours en sécurité intérieure.

Il réaffirme les dispositions déjà inscrites dans les Conventions des Nations Unies de 1961, 1971 et 1988, offrant, pour cette dernière, une facilitation de la mise en œuvre de l'article 17 définissant les conditions d'interception des navires en haute mer. Il est par ailleurs conforme aux dispositions de l'accord du Conseil de l'Europe du 31 janvier 1995 relatif au trafic illicite par mer, à la Convention Europol du 26 juillet 1995 ainsi qu'aux règles coutumières du droit international de la mer.

2 – L'entrée en vigueur de cet accord ne nécessite pas de modifier la législation interne.

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires