

N° 694

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 juillet 2012

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation du protocole additionnel à l'accord de **partenariat** et de **coopération** entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative du **Brésil**, relatif à la **création d'un centre de coopération policière**,*

Par M. René BEAUMONT,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, *président* ; MM. Didier Boulaud, Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, *vice-présidents* ; Mmes Leïla Aïchi, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, *secrétaires* ; M. Pierre André, Mme Kalliopi Ango Ela, MM. Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Reymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Laufoaulu, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Jean-Claude Peyronnet, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Richard Tuheiaiva, André Vallini.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3139, 3769 et T.A. 729

Sénat : 3 et 695 (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LA QUESTION SÉCURITAIRE DANS LES RELATIONS BILATÉRALES FRANCO-BRÉSILIENNES : UN ENJEU MAJEUR	6
A. LES RELATIONS BILATÉRALES FRANCO-BRÉSILIENNES.....	6
B. LA DÉLINQUANCE TRANSFRONTALIÈRE.....	7
II. L'ACCORD DU 7 SEPTEMBRE 2009	9
A. UN NÉCESSAIRE APPROFONDISSEMENT DE LA COOPÉRATION EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ.....	9
B. LES DISPOSITIONS DE CET ACCORD.....	10
CONCLUSION	13
EXAMEN EN COMMISSION	14

Mesdames, Messieurs,

La France et le Brésil développent depuis plusieurs années un partenariat stratégique, prenant la forme d'un dialogue approfondi entre les deux pays, de visites officielles régulières, d'une coopération culturelle et scientifique riche et ambitieuse, mais aussi d'une coopération judiciaire et policière par la signature de conventions internationales relatives à la lutte contre l'exploitation aurifère illégale ou encore à la création d'un centre de coopération policière.

Le Sénat est aujourd'hui saisi du projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre la France et le Brésil relatif à la création d'un Centre de coopération policière. Il s'agit d'un projet de protocole additionnel à l'accord de partenariat et de coopération du 12 mars 1997 en matière de sécurité publique, qui résulte de négociations engagées dès 2007.

I. LA QUESTION SÉCURITAIRE DANS LES RELATIONS BILATÉRALES FRANCO-BRÉSILIENNES : UN ENJEU MAJEUR.

A. LES RELATIONS BILATÉRALES FRANCO-BRÉSILIENNES

a) État des lieux

Liés par une frontière commune de 730 km, la France et le Brésil intensifient depuis plusieurs années leurs relations bilatérales. C'est l'objet du partenariat stratégique entre les deux pays.

Ce partenariat est à la fois global, fondé sur la réciprocité et équilibré dans ses différents volets. La France s'engage à accompagner le Brésil dans son ambition de devenir un acteur global sur la scène internationale et à penser avec lui les réformes de la gouvernance mondiale et des institutions financières internationales et préparer de concert les grandes échéances de l'agenda international (G20, changement climatique et protection de la biodiversité, sécurité alimentaire et réforme de la FAO...). En outre, la France entend l'aider à se doter, grâce à d'importants transferts de technologie, des instruments de souveraineté dans les domaines de l'armement (développement et construction partagés de quatre sous-marins Scorpene, assistance pour la conception et la construction de la partie non nucléaire du futur SNA brésilien, achat et construction partagée de 50 hélicoptères de transport militaire EC, prospect avions de chasse), spatial, énergétique et en matière d'innovation.

En matière de commerce bilatéral, l'année 2010 a été une année de forte progression des échanges. La France reste le 15^e client et le 9^e fournisseur du Brésil, et celui-ci est le 21^e client et le 23^e fournisseur de la France. Le Brésil exporte essentiellement vers la France des matières premières, et la France des produits à forte valeur ajoutée. La France est le 5^e investisseur en flux et le 4^e investisseur en stock au Brésil.

Le Brésil est le premier partenaire de la France en Amérique latine pour la coopération scientifique et technique.

Enfin, la coopération transfrontalière en matière de sécurité connaît elle aussi un dynamisme accru.

b) L'accord du 12 mars 1997

Si les relations franco-brésiliennes en matière de sécurité se sont développées depuis de nombreuses années, c'est l'accord de partenariat du 12 mars 1997 qui concrétise formellement cette coopération.

Après une période de stabilisation au début de la décennie 2000, la coopération de sécurité intérieure a bénéficié d'un saut qualitatif, accompagnant l'émergence du partenariat stratégique entre les deux pays. Elle est d'ailleurs devenue un outil et un moteur essentiel de la relation bilatérale, dans un contexte où la prise de conscience des deux Parties de la nécessité de développer les échanges transfrontaliers a conduit à un développement des flux humains et commerciaux bilatéraux, qui impose la prise en compte des

enjeux de sécurité afférents (lutte contre l'insécurité en zone frontalière et contre certaines formes spécifiques de criminalité).

Outre des moyens humains significatifs pour animer la coopération bilatérale, les deux pays réalisent un effort financier substantiel pour développer un volume croissant d'actions de coopération, dans une logique et avec une finalité opérationnelle croissante.

Une coopération technique importante est développée au profit des forces de police brésiliennes, afin d'accroître les capacités locales de riposte aux grands défis de sécurité intérieure communs (criminalité transnationale organisée notamment), mais aussi de développer des échanges de bonnes pratiques et des contacts à finalité directement opérationnelle. C'est ainsi qu'une trentaine d'actions de coopération (missions d'information et de formation au Brésil, accueil de stagiaires brésiliens en France, visites d'étude en France) ont été réalisées en 2010 et en 2011. Les principaux domaines de coopération sont la lutte contre les trafics internationaux de stupéfiants, la lutte contre les filières d'immigration irrégulière et la fraude documentaire, la lutte contre la cybercriminalité, la formation au contre-terrorisme des unités d'intervention spécialisées, la gestion des grands événements d'ordre public et la promotion du français dans les institutions policières brésiliennes.

B. LA DÉLINQUANCE TRANSFRONTALIÈRE

La Guyane est l'un des départements français connaissant l'un des plus forts taux de violence. En 2011, le rapport de l'observatoire national de la délinquance note que le taux d'atteintes volontaires à l'intégrité physique s'élève à 15,9 pour 1000 habitants, soit le double de la moyenne nationale. Enclave européenne en Amérique Latine, elle bénéficie d'un niveau de développement plus élevé que ses voisins, devenant ainsi un territoire très attractif pour les ressortissants des États alentour et les groupes criminels. C'est en Guyane que l'on trouve le plus fort taux d'infractions à la législation sur les étrangers (64,2 pour 1000 habitants)¹.

De plus, la présence en Guyane d'un important potentiel aurifère attise la convoitise de chercheurs d'or clandestins, les « garimpeiros ». Au-delà de cette exploitation illégale, c'est toute une délinquance « collatérale » qui en découle : immigration clandestine, meurtres, prostitution, trafic d'armes, trafic de stupéfiants. Cette délinquance se déroulant souvent au cœur de la forêt amazonienne, l'interpellation des auteurs en est rendue d'autant plus difficile. La pérennisation de l'opération HARPIE a permis ces dernières années un démantèlement de nombreux sites clandestins, malheureusement les saisies, destructions de matériels et arrestations ne découragent pas les orpailleurs pour autant. Enfin, les enquêteurs doivent faire face à la violence des orpailleurs illégaux, qui n'hésitent pas à faire usage des armes à leur rencontre.

¹ *Rapport 2011 de l'observatoire national de la délinquance*

C'est ainsi que le 27 juin dernier, deux soldats du 9^e RIMA ont perdu la vie lors d'un accrochage à l'arme de guerre contre des orpailleurs clandestins, deux gendarmes ont également été gravement blessés.

La question de l'orpaillage clandestin est un sujet de grande importance en Guyane ainsi que dans les relations franco-brésiliennes. Les élus guyanais ont régulièrement attiré l'attention sur ce point névralgique, diverses missions sénatoriales ont pu confirmer l'étendue du problème.

A cet égard, un accord entre la France et le Brésil dans le domaine de la lutte contre l'exploitation aurifère illégale dans les zones protégées d'intérêt patrimonial a été signé à Rio de Janeiro le 23 décembre 2008. Il a été ratifié par la France¹ mais toujours pas par le Brésil.

En décembre 2010, une mission de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, conduite par M. Josselin de Rohan, et composée de Mme Bernadette Dupont, MM. Jean-Etienne Antoinette et Jacques Berthou, avait préconisé un renforcement de la coopération avec le Brésil pour lutter contre ce fléau².

En avril 2011, lors d'une mission au Brésil d'une délégation de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat³, les membres de la délégation sénatoriale ont pu rencontrer le Sénateur Randolpho Rodrigues, élu de l'Amapa, et lui ont rappelé l'importance de la ratification pour la France de l'accord sur la répression de l'orpaillage illégal. La délégation a également relayé les préoccupations fortes des élus guyanais à ce sujet et ses conséquences néfastes sur l'environnement et la santé des populations locales. En réponse, le Sénateur Rodrigues a indiqué à la délégation qu'il ne devrait pas y avoir de difficultés pour l'adoption de ce texte par le Sénat brésilien, et qu'il s'engagerait auprès du Député Bala Rocha pour que l'adoption de l'accord soit facilitée.

Néanmoins, le texte est actuellement toujours en instance au Sénat brésilien.

En septembre 2011, une visite du groupe interparlementaire d'amitié France-Brésil, conduite par M. Roland du Luart et composée de MM. Jean-Etienne Antoinette, René Beaumont et Georges Patient, avait à son tour souligné la nécessité d'agir sans tarder sur cette question. La délégation avait traversé à pied le pont sur l'Oyapock pour se rendre au Brésil et rencontrer les élus brésiliens de la région de l'Amapa, à qui ils avaient fait part de leurs préoccupations concernant l'orpaillage illégal et ses conséquences environnementales et sécuritaires en Guyane.

¹ Loi n°2011-856 du 20 juillet 2011

² Un rapport d'information a été publié suite à cette mission : *La Guyane, une approche globale de la sécurité*, n°271 (2010-2011)

³ Mission au Brésil effectuée du 11 au 15 avril 2011 et composée de MM. Josselin de Rohan, président, Jean Besson, Bernard Piras et Yves Pozzo di Borgo.

Votre rapporteur insiste sur le fait que, sans ratification par la partie brésilienne de l'accord précité, la coopération transfrontalière en matière sécuritaire ne pourra être pleinement mise en œuvre. Si le Centre de coopération policière en est un élément essentiel, il doit, pour être pleinement fonctionnel, être accompagné d'une véritable volonté politique dans tous les domaines sensibles, au premier rang desquels se trouve la lutte contre l'exploitation aurifère illégale.

L'Amapa est l'une des régions les plus pauvres du Brésil et son développement, seule façon efficace de limiter l'attrait des populations pour l'orpaillage clandestin, ne semble malheureusement pas au cœur des priorités brésiliennes. Or, le manque d'une véritable politique de développement en Amapa va à l'encontre des textes de coopération en matière de sécurité, puisqu'il n'est pas possible de remplacer une source potentielle de revenu (l'orpaillage clandestin) par une perspective inexistante.

L'absence de ratification par le Brésil de cet accord sur l'orpaillage clandestin serait un frein à une coopération transfrontalière pleine et entière.

II. L'ACCORD DU 7 SEPTEMBRE 2009

Composé de 12 articles, il vise à compléter l'accord de partenariat de 1997, texte de référence des relations bilatérales en matière de sécurité publique entre la France et le Brésil.

A. UN NÉCESSAIRE APPROFONDISSEMENT DE LA COOPÉRATION EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ

La coopération transfrontalière entre la France et le Brésil, en particulier l'État frontalier d'Amapa, connaît un dynamisme accru. Les 7^{es} consultations transfrontalières se sont tenues du 24 au 25 novembre 2011 à Macapa. Cette coopération permet d'apporter des réponses aux préoccupations de chaque partie liées aux différents risques transfrontaliers (immigration clandestine, sécurité, orpaillage illégal, mouche de la carambole), d'encourager les échanges humains et commerciaux (éducation, circulation) et de développer l'économie de la région amazonienne dans le respect des populations locales et d'un environnement exceptionnel.

Également, la construction d'un pont sur le fleuve frontalier Oyapock a été approuvée par les parlements respectifs, et le chantier, lancé en juillet 2009, est aujourd'hui terminé. Cependant, il n'est à l'heure actuelle toujours pas inauguré, puisque la route reliant le pont à Macapa est en cours d'achèvement. L'ouvrage facilitera la liaison routière Cayenne-Macapa et favorisera l'insertion de la Guyane dans son environnement régional. Néanmoins, l'ouverture du pont pourrait aussi avoir des conséquences négatives sur l'orpaillage clandestin et l'immigration irrégulière, car elle

pourrait favoriser l'implantation de communautés brésiliennes dans les villes du littoral guyanais, tandis que l'orpillage est pour l'instant cantonné au milieu forestier.

Enfin, la France et le Brésil ont signé le 7 septembre 2009 un protocole additionnel portant création d'un Centre de Coopération policière (CCP) entre les deux pays, afin de combler une lacune, puisqu'aucun texte visant à renforcer la coopération policière transfrontalière n'avait jusque là été signé.

L'exposé des motifs indique que ce texte *« vise à renforcer et intensifier la coopération déjà existante entre la Guyane française et les États fédérés brésiliens frontaliers par l'implantation d'un centre de coopération policière au niveau du pont en cours de construction sur le fleuve Oyapock »*.

Comme le souligne l'étude d'impact *« cette liste n'étant pas exhaustive, il faut en outre comprendre que la lutte contre l'orpillage illégal, les trafics liés, la destruction de la forêt et tous les autres trafics qui pourraient naître autour de l'ouverture du pont sur l'Oyapock (...) doivent devenir des préoccupations majeures »*.

B. LES DISPOSITIONS DE CET ACCORD

L'article 1^{er} détermine le lieu d'implantation du Centre de coopération policière. Celui-ci est créé à la frontière entre la France et le Brésil, initialement sur le territoire français. Il est précisé que dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de l'accord, la localisation définitive du Centre sera déterminée par échange de notes diplomatiques après décision des autorités compétentes des deux parties. Le Centre accueillera, pour la France, des agents de la police nationale et de la gendarmerie nationale, et pour le Brésil des agents de la police fédérale.

L'article 2 précise les missions du centre, qui sont au nombre de deux :

- approfondir la coopération transfrontalière par l'échange d'informations en matière policière dans les domaines de coopération prévus par l'accord du 12 mars 1997 à l'exclusion du terrorisme (les domaines couverts par l'accord sont la criminalité organisée, le trafic illicite de stupéfiants et l'immigration irrégulière) ;

- améliorer les échanges réguliers d'informations et l'étude des méthodes, tendances et activités des auteurs d'infractions dans les domaines précités sur la frontière entre le département de la Guyane française et le Brésil.

Le Centre n'est pas compétent pour réaliser de manière autonome des interventions à caractère opérationnel, il est un instrument d'appui à la disposition de la police et gendarmerie nationales pour la partie française, et de la police fédérale pour la partie brésilienne.

L'article 3 est relatif au traitement et à la protection des informations, qui s'effectuent dans le respect des législations nationales en la matière. La mise en œuvre effective de cet article s'avère parfaitement compatible avec les dispositions nationales pertinentes de chaque Partie en matière de protection des données à caractère personnel, par contre leur échange ne sera possible que pour les informations à caractère non personnel dans la mesure où le Brésil n'offre pas le même niveau de garantie que la France en la matière¹.

Dans les faits, l'échange d'informations issues de l'analyse générale de phénomènes criminels et d'études prospectives, de travaux consacrés à des modes opératoires criminels, de résultats d'analyses de substances et de produits ... ne pose pas de difficulté particulière (et s'effectuent notamment dans le respect des dispositions des accords précédemment conclus avec le Brésil, notamment concernant la confidentialité de certains documents). Ces informations constituent une part importante des échanges de bonnes pratiques policières et offrent un matériau utile aux rapprochements et vérifications dans le cadre de la police judiciaire.

L'article 4 prévoit les modalités de coopération avec des pays tiers ou organismes internationaux, dans ce cas la demande doit être déposée auprès des autorités nationales compétentes des parties à l'accord.

L'article 5 précise le statut juridique des agents employés du Centre. Ils sont soumis au droit en vigueur dans leur pays d'origine pour tout ce qui est lié au service, notamment en matière disciplinaire. Ils bénéficient également d'une immunité de juridiction civile et pénale dans le cadre des opérations menées dans l'exercice de leurs fonctions, notamment sur le territoire de l'autre Partie, dans la limite de leurs compétences respectives.

L'article 6 instaure un suivi régulier de l'activité du Centre, par le biais de réunions bisannuelles, afin de procéder à des bilans d'activités, élaborer des programmes de travail et préparer des rapports d'activité.

L'article 7 est relatif à l'organisation du Centre, en particulier son financement. Chaque partie y contribue en assumant ses propres dépenses de fonctionnement et d'équipement, dans le respect et la limite de ses disponibilités budgétaires.

Un coordinateur par pays est nommé, qui aura pour mission non seulement d'assurer le lien entre les deux parties, mais également d'être responsable du fonctionnement des services qu'il représente. Chaque

¹ Les transferts de données à caractère personnel des services brésiliens vers les services français ne posent pas de difficulté juridiquement, puisque la Partie française offre un régime de protection excédant les prescriptions du droit brésilien. Les transferts de données à caractère personnel des services français vers les services brésiliens s'avèrent en revanche de facto impossibles à mettre en œuvre en raison de l'état du droit national brésilien : le Brésil n'offrant pas un niveau de protection équivalent à notre législation, la transmission de telles données dans le cadre de la coopération policière tombe en effet sous le coup des dispositions des articles 68 et 69 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 et nécessite donc un décret en Conseil d'État lors de chaque opération de transfert.

coordinateur exerce son autorité sur les agents de sa nationalité, qui doivent suivre ses instructions. Ce sont les coordinateurs qui fixent ensemble le fonctionnement du Centre.

L'article 8 précise que le personnel employé l'est par désignation des services de sécurité publique de son pays.

L'article 9 prévoit l'insaisissabilité des biens mis à disposition du Centre.

Enfin, **les articles 10, 11 et 12** sont des articles classiques de conventions internationales et traitent du règlement des différends, résolus par voie diplomatique, des modalités de dénonciation ou modification de l'accord, et de sa durée et de sa validité.

CONCLUSION

Cet accord complète la liste des textes qui lient la France et le Brésil. Il permettra une coopération accrue en matière sécuritaire. Le centre est déjà opérationnel, il a été ouvert en septembre 2010 et est basé à Saint-Georges-de-l'Oyapock. Il est néanmoins nécessaire de formaliser sa création par la ratification de cet accord.

Cependant, s'il est une réponse louable aux problèmes transfrontaliers entre les deux parties, il n'est pas suffisant. Le Brésil doit ratifier l'accord sur la lutte contre l'exploitation aurifère illégale, les textes vont de pair. Seule une réelle volonté politique conjuguée des deux parties permettra de lutter efficacement contre la délinquance transfrontalière.

La partie brésilienne a d'ores et déjà transmis son instrument de ratification, le 5 octobre 2011. L'accord a également été adopté par l'Assemblée nationale.

Sous la réserve édictée, la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées vous recommande l'adoption de ce projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de M. Jean-Louis Carrère, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du présent projet de loi le 24 juillet 2012.

Après l'exposé du rapporteur, un débat s'est engagé.

M. Jacques Berthou – L'orpaillage clandestin est un désastre écologique à cause de l'utilisation du mercure. Les forces françaises en Guyane font au mieux, mais on pourrait, avec plus de moyens, limiter l'extension de l'orpaillage sauvage. Cette année deux militaires ont été tués, l'an dernier un militaire est mort noyé. C'est inquiétant et touche à l'intégrité de notre territoire ! Si le Brésil tardait à ratifier l'accord sur l'orpaillage, alors il faudra qu'on prenne ce problème en charge par d'autres moyens en attendant.

M. Alain Néri – Le pont sur l'Oyapock a été financé en partie par la France. L'inauguration a-t-elle eu lieu ? Il me semble que celle-ci était prévue pour fin 2011.

M. René Beaumont – Le pont n'a toujours pas été inauguré à ce jour, son utilisation est toujours interdite.

M. Jeanny Lorgeoux – Cette convention pourra servir de point d'appui à celle sur la lutte contre l'orpaillage clandestin, surtout si celui-ci continue à se développer. Ce pourrait être le point de départ d'une rediscussion, d'une remise à plat d'un certain nombre de problèmes soulignés par notre rapporteur.

La commission adopte le projet de loi et propose son examen sous forme simplifiée en séance publique.