

N° 320

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 mai 2004

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord de coopération entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des Etats-Unis du Mexique en vue de lutter contre l'usage et le trafic illicites de stupéfiants et de substances psychotropes,

Par M. Bernard PLASAIT,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. André Dulait, président ; MM. Robert Del Picchia, Jean-Marie Poirier, Guy Penne, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, vice-présidents ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, secrétaires ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Ernest Cartigny, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Paul Dubrulle, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Éstier, Jean Faure, Philippe François, Jean François-Poncet, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Bernard Mantiene, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Jacques Peyrat, Xavier Pintat, Jean-Pierre Plancade, Bernard Plasait, Jean Puech, Yves Rispat, Roger Romani, Henri Torre, Xavier de Villepin, Serge Vinçon.

Voir le numéro :

Sénat : 238 (2003-2004)

Traités et conventions.

Mesdames, Messieurs,

Notre pays entreprend actuellement un effort marqué de lutte contre les trafics de stupéfiants qui s'opèrent directement sur son territoire, ou le menacent à ses frontières.

Cet effort, dont on peut regretter qu'il soit un peu tardif, découle de la prise de conscience salutaire que la consommation de substances psychotropes de toute nature constitue une menace majeure pour la population française, et particulièrement sa jeunesse.¹

Le présent accord s'inscrit dans une stratégie internationale de la France pour conclure des accords de sécurité globaux, qui portent sur la lutte contre le terrorisme, la criminalité organisée et, en particulier, le trafic de stupéfiants.

Il s'agit là, en effet, de trois aspects indissociables, et qui doivent donc être combattus avec la même détermination.

L'accord conclu avec le Mexique, le 6 octobre 1997, établit une coopération bilatérale en matière de lutte contre l'usage et le trafic illicites de stupéfiants dont certains éléments sont déjà mis en œuvre. Sa ratification par le Parlement français permettra de donner une base juridique claire aux actions conjointes déjà menées en commun par les services compétents français et mexicains, et d'en étendre sensiblement les modalités.

¹ Cf. le rapport d'information du Sénat n° 321 (2002-2003) : « Drogue : l'autre cancer ».

I. LE MEXIQUE EST LA PLAQUE TOURNANTE DE L'EXPORTATION DES DROGUES D'AMÉRIQUE LATINE VERS L'EUROPE

A. DES EXPORTATIONS EN EXPANSION CONSTANTE

L'Amérique latine constitue une importante zone de production et d'exportation de diverses drogues, dont la majorité est exportée vers les Etats-Unis et une moindre part vers l'Europe.

Le Mexique se trouve être, du fait de sa position géographique, le centre de ces exportations, qu'elles soient en provenance d'Amérique Centrale (zones de production) ou des Caraïbes (zone de transit).

Mexico peine, en effet, à contrôler ses 10 000 km de côtes, et sa frontière terrestre longue de 3 500 km avec les Etats-Unis. Washington a pu établir des évaluations assez précises, grâce aux travaux du DEA (Drug Enforcement Administration) des substances produites ou transitant par le Mexique. La DEA estime ainsi que le Mexique est le premier pays de transit de la cocaïne produite en Amérique latine, à destination des Etats-Unis pour l'essentiel, mais pas exclusivement. En effet, une part croissante de cette drogue est exportée vers l'Europe, via l'Espagne. En dépit d'efforts très importants réalisés par la police espagnole pour contrer cet afflux, la proximité linguistique a incité nombre de trafiquant à diversifier leurs exportations vers l'Europe par ce biais, face aux difficultés accrues rencontrées aux Etats-Unis.

La DEA évalue à 70 % la part de la cocaïne sud-américaine transitant par le Mexique.

Les services fédéraux américains ont ainsi saisi, en 2003, 409 kg de cocaïne (2 714 tonnes en 2002), 93 tonnes de feuilles de marijuana (256 tonnes en 2002), 62 kg d'héroïne, ainsi que de nombreux psychotropes et amphétamines.

A ces drogues de « passage » s'ajoutent les cultures clandestines de marijuana et de pavot, principalement implantées dans les zones montagneuses peu accessibles de la Sierra Madre occidentale. Cette production locale est transformée dans des laboratoires clandestins, situés pour l'essentiel dans le nord du pays, pour être plus facilement exportée vers les Etats-Unis

B. LES AUTORITÉS MEXICAINES PROGRESSED EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LES DROGUES

Le développement politique et économique du Mexique a favorisé une prise de conscience des autorités publiques : dès son arrivée à la présidence de la République, en 1994, Ernesto Sédillo a lancé un programme de « guerre contre la drogue ». L'actuel Président Vicente Fox a réaffirmé cet objectif lors de son élection, en 2000. Cette priorité s'impose d'autant plus que ce trafic engendre de nombreuses activités délictueuses liées au blanchiment des considérables montants financiers qui en découlent.

Cependant, seul l'Etat fédéral possède des compétences en matière de lutte contre les stupéfiants, ce qui peut constituer un utile garde-fou contre d'éventuelles dérives locales, mais a pour contrepartie une forte centralisation des actions de répression, de nature à en limiter parfois l'efficacité.

La récente démission (13 août 2004) du ministre de la sécurité publique, M. Alejandro Gertz, souligne la difficulté de cette tâche, dans un pays marqué par de fortes inégalités sociales. La grande pauvreté qui affecte certaines couches de la population les rend, en effet, vulnérables à diverses activités criminelles¹

Le trafic de drogue est un délit fédéral prévu et réprimé par les articles 193 et suivants du code pénal fédéral.

La mise en œuvre de l'action publique dépend de la « Procuraduria General de la Republica » (PGR).

C'est l'agence fédérale d'investigations (AFI) auxiliaire de la PGR qui est chargée de démanteler les réseaux de trafiquants de drogue.

Le ministère de la défense apporte à la PRG un fort soutien logistique en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants, particulièrement dans le domaine de l'éradication des cultures.

L'armée a ainsi détruit, en 2003, 7 225 hectares de marijuana, et 3 688 hectares de pavot. La même année, 35,3% des délits fédéraux étaient liés au trafic de drogues.

Cependant, la diversification des drogues, comme l'essor de leur exportation vers l'Europe, requièrent un renforcement de la coopération juridique, technique et opérationnelle entre les services compétents mexicains et européens.

¹ Fort développement des enlèvements crapuleux dans l'agglomération de Mexico, par exemple.

Le présent accord en conforte la réalisation, et vise à permettre une répression plus efficace en France des trafics en provenance du Mexique.

En effet, les flux de drogues en provenance du Mexique restent, à l'heure actuelle, peu réprimés, bien qu'en légère augmentation. Les statistiques communiquées par les services policier et douanier français sont les suivantes :

« De 1996 à 2001, les douanes ont réalisé 10 constatations, ce qui est faible.

De 2002 à 2004, 10 nouvelles constatations ont été faites par la douane ; 32,279 kg de cocaïne ont été saisis. Sur ceux-ci, 13 kilos étaient à destination d'Amsterdam, 9 de Madrid, 2,5 de Paris, 1,4 de Milan et 6,4 de Rotterdam.

Durant cette même période, 24 personnes de nationalité mexicaine ont été interpellées : 4 Trafic international (TI), 1 Trafic local, 2 usagers revendeurs (UR), 17 usagers (U) entre 2002 et 2004.

Entre 1990 et 2002, 39 personnes ont été interpellées : 15 TI, 3 UR, 21 U :

- TI : 14 cocaïne et 1 ecstasy

- UR : cannabis

- U : 20 cannabis et 1 hallucinogène, ce qui représente 33,756 kg de cocaïne saisis. »

La coopération entre les deux pays doit donc impérativement se renforcer pour contrer plus efficacement des trafics en expansion.

Les dispositions de l'accord permettent de multiples actions conjointes.

*

* *

II. LE PRÉSENT ACCORD S'INSCRIT DANS UNE DÉMARCHE MENÉE PAR LA FRANCE DEPUIS PLUS DE VINGT ANS POUR RENFORCER SA COOPÉRATION POLICIÈRE ET DOUANIÈRE AVEC LE MEXIQUE

A. UN RAPPROCHEMENT OPÉRÉ EN PLUSIEURS ÉTAPES

C'est en 1984 qu'est signée la Convention d'assistance mutuelle entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des Etats-Unis du Mexique visant la prévention, la recherche et la répression des fraudes douanières par les administrations douanières des deux pays. Cette convention est complétée par un avenant conclu à Mexico le 7 novembre 1991, qui renforce la coopération douanière en matière de lutte contre les stupéfiants. Auparavant, le 30 mars 1990, une lettre d'intention avait été signée à Mexico par les deux ministres de l'intérieur, MM. Joxe et Alvarez del Castillo, relative à la coopération en matière de prévention et de lutte contre le trafic de stupéfiants et la pharmacodépendance. En mai 1995, les ministres des affaires étrangères français et mexicain s'accordent sur une déclaration d'intention relative à un accord spécifique de coopération en matière de lutte contre l'usage et le trafic illicites de stupéfiants. Enfin, en avril 1997, la France transmet un projet d'accord au Mexique qui aboutit au mois de septembre suivant au texte final, signé le 6 octobre 1997 à Paris.

Cet accord, d'une portée très générale, a été précédé d'accords plus spécifiques déjà mis en œuvre. La ratification de l'accord par la France –le Mexique l'a approuvé dès mai 1998– constituera un élément fort du rapprochement opérationnel entre les services répressifs des deux pays.

B. LE CONTENU DE L'ACCORD COUVRE L'ENSEMBLE DES ÉLÉMENTS JURIDIQUES ET OPÉRATIONNELS PERMETTANT UNE ACTION COMMUNE DES SERVICES COMPÉTENTS DES DEUX PAYS

L'accord rappelle l'historique des négociations menées entre les deux pays sur ce point et rappelle leur objectif commun d'une collaboration réciproque accrue pour la prévention de l'usage illicite et la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes.

A cette fin, l'accord précise qu'il s'appuie sur les définitions de ces substances établies par la convention unique sur les stupéfiants du 30 mars 1961 (art. 2). Il établit que la France et le Mexique remplissent les obligations découlant de ces engagements « *dans le respect des principes de non-ingérence dans les affaires intérieures et de respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des Etats* » (art. 4)

L'accord définit également la notion de « services nationaux compétents », en précisant que chaque Etat fournit à l'autre, par voie diplomatique, la liste de ces services sur son territoire (art. 3). Ces services doivent coopérer « *dans le respect de leur constitution et de leur législation nationale* ». Cette précision est nécessitée par la différence d'organisation constitutionnelle des deux pays, la France étant un Etat unitaire et le Mexique un Etat fédéral.

Le texte dispose que les services nationaux compétents « coopèrent dans les domaines de la police technique et scientifique, échangent des informations relatives à la production, l'extraction, à la fabrication, à la détention, au transport et au commerce illégal de stupéfiants et de substances psychotropes » (art. 5).

Ces services échangent également des informations relatives aux enquêtes sur le recyclage et les transferts de capitaux provenant du trafic illicite de ces substances. Dans cette perspective, ils se prêtent assistance pour la connaissance mutuelle des textes législatifs et réglementaires en vigueur sur leur territoire respectif dans les domaines évoqués (art. 6).

Les informations échangées ne sont utilisables que dans le cadre de la coopération établie par l'accord (art. 7), cette précision est destinée à préserver la confidentialité de ces informations.

La définition de stratégies communes de lutte est encouragée (art. 8) et des réunions d'experts sont instaurées à un rythme au moins annuel (art. 9).

L'essentiel de la coopération entre services est prévu par les articles 10 à 14 ; échange de personnels pour étudier les techniques utilisées dans l'autre Etat (art. 10), communication de renseignements sur les trafics, leurs provenances, méthodes, quantités, circuits d'acheminement, nationalités des individus impliqués ; des échanges d'échantillons de stupéfiants peuvent également être effectués (art. 11)

La méthode des livraisons surveillées, telles que recommandées par la Convention des Nations unies contre le trafic de stupéfiants de 1988, peut être utilisée (art. 12 et 13), ce qui représente un atout opérationnel appréciable. Si le besoin s'en fait sentir, d'autres formes de coopération peuvent être utilisées (art. 14).

L'accord est conclu pour une durée illimitée, sous réserve de sa dénonciation par notification écrite par l'une des parties à l'autre avec un préavis de trois mois (art. 15).

Ces dispositions, dont certaines sont d'ores et déjà entrées dans les faits, couvrent l'ensemble des nécessités opérationnelles des services compétents, et ont déjà permis un notable renforcement des actions communes

entre la France et le Mexique dans la répression des trafics illicites de stupéfiants et de capitaux.

CONCLUSION

Le présent accord conclu en 1997, et ratifié dès 1998 par le Mexique, ne résoudra évidemment pas à lui seul les difficultés inhérentes à la répression efficace des trafics de drogues et aux délits financiers qui en découlent.

Cependant, la bonne volonté mise par le Mexique à le conclure, puis à le ratifier promptement, témoigne des efforts accrus de ce pays de se doter de personnels compétents, de techniques modernes et d'outils juridiques adéquats pour renforcer ses moyens de répression envers ces divers trafics.

Du côté français, cet accord s'inscrit dans une démarche de négociation d'accords de sécurité globaux, touchant tant à la lutte contre le terrorisme qu'au trafic de stupéfiants et à la criminalité organisée.

Ce texte s'ajoutera aux neuf accords analogues qui ont déjà été conclus par la France avec divers pays, dont la Colombie.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport lors de sa séance du 25 mai 2004.

Au terme de l'exposé du rapporteur, un débat s'est instauré au sein de la commission.

M. Louis Moinard s'est étonné de la faiblesse des prises de drogue effectuées par les services français en provenance du Mexique. M. Bernard Plasait, rapporteur, a confirmé que la coopération avec la Colombie, où un douanier français est en poste à l'année, était effectivement plus efficace, mais que le présent accord visait justement à renforcer les actions conjointes de lutte avec le Mexique.

M. Robert Del Picchia a rappelé que l'ONU évaluait les saisies effectuées au niveau mondial à environ 5 % du trafic effectif, et que ces 5 % représentaient cependant plusieurs tonnes de substances psychotropes. Devant la faiblesse de ces saisies, il a évoqué le projet des instances internationales de rendre radioactifs, à un très léger niveau, les produits chimiques couramment utilisés dans le processus de transformation des drogues, de façon à pouvoir en suivre les flux.

M. Bernard Plasait, rapporteur, a précisé que le chiffre d'affaires mondial tiré du trafic de drogue était estimé à 600 milliards de dollars par an, dont environ 5 % seulement reviennent aux producteurs eux-mêmes. Face à l'ampleur des flux financiers dégagés par l'économie de la drogue, il a estimé que, seul, un renforcement notable de la coopération internationale permettra de renforcer efficacement les moyens de lutte.

Après que M. Xavier de Villepin eut rappelé les actions importantes menées par les Etats-Unis d'Amérique en matière de lutte contre les drogues, M. Bernard Plasait, rapporteur, a insisté sur la qualité de la coopération menée entre les Etats-Unis et la France dans ce domaine, qui passe notamment par des échanges de renseignements. Il a rappelé que l'Espagne menait également une lutte très active contre ces trafics, ce qui n'est pas le cas de tous les pays européens.

M. Louis Moinard a évoqué les dangers que présentait l'utilisation, par les services américains, de produits défoliants pour éradiquer les champs

de coca en Amérique latine, faisant valoir que ces défoliants comportent des effets nocifs pour les populations locales.

M. Robert Del Picchia a précisé que le pays qui possédait la législation la plus répressive en matière d'usage de stupéfiants était Singapour, la peine de mort y étant prévue pour la consommation de cannabis.

La commission a adopté le projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord de coopération entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des Etats-Unis du Mexique en vue de lutter contre l'usage et le trafic illicites de stupéfiants et de substances psychotropes, signé à Paris le 6 octobre 1997, et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 238 (2003-2004).

ANNEXE - ÉTUDE D'IMPACT¹

Le phénomène du trafic de stupéfiants et de substances psychotropes n'est pas récent mais il ne cesse de prendre de l'ampleur. Il s'agit d'un phénomène mouvant et très changeant qui implique un nombre croissant d'Etats dans le monde. Ce trafic représente un problème majeur au Mexique dans la mesure où il génère une insécurité importante : blanchiment d'argent, enlèvements et assassinats sont en effet intimement liés au trafic de drogues. De plus, l'usage de stupéfiants et de substances psychotropes représente un véritable problème de santé publique, à la fois au Mexique et en France : la part des consommateurs ne cesse de croître et ceux-ci sont de plus en plus jeunes.

La coopération franco-mexicaine est actuellement à un niveau peu élevé et il faut noter que les services douaniers mexicains ne sont pas compétents en matière de lutte contre les produits stupéfiants. En 2002, 15,048 kg de cocaïne en provenance du Mexique ont été saisis sur le territoire national, ce qui représente moins de 1 % de la quantité totale de cocaïne saisie sur notre territoire. Huit ressortissants mexicains ont été interpellés pour infraction à la législation en matière de stupéfiants, dont cinq dans le cadre d'un trafic international.

L'entrée en vigueur de cet accord fournira aux services nationaux compétents la base juridique nécessaire à l'échange des informations relatives à la provenance, aux quantités, aux modes et circuits d'acheminement des stupéfiants et substances psychotropes, ou encore, relatives à la nationalité des personnes impliquées dans ces trafics. Ces échanges d'informations permettront aux services concernés de renforcer leurs connaissances en la matière mais également de mieux « suivre » le parcours des différentes substances, de leur point de départ à leur lieu d'arrivée effectif ou projeté.

L'échange d'échantillons de substances stupéfiantes ou psychotropes entre les services concernés prévu par le texte illustre cette volonté de coopération : l'analyse des échantillons de drogues saisies permettra d'obtenir, parallèlement à une amélioration générale du niveau de la coopération entre les différents services des deux pays chargés de la répression du trafic illicite des stupéfiants, des précisions sur l'origine du produit saisi, son itinéraire et le réseau de trafiquants. Une telle disposition est prévue dans de nombreux accords en matière de sécurité intérieure.

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