

N° 214

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 mars 2005

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 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Colombie relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure,

Par M. Michel GUERRY,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, *président* ; MM. Jean François-Poncet, Robert Del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Plancade, Philippe Nogrix, Mme Hélène Luc, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, André Rouvière, *secrétaires* ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Brisepierre, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, MM. Francis Giraud, Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Hue, Joseph Kergueris, Robert Laufoaulu, Louis Le Pensec, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Daniel Percheron, Jacques Peyrat, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

Voir le numéro :

Sénat : 430 (2003-2004)

Traités et conventions

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LA COLOMBIE FACE À LA GUÉRILLA, AU NARCO-TRAFIC ET À LA VIOLENCE	4
A. UN PAYS MARQUÉ PAR PLUSIEURS DÉCENNIES DE GUERRE INTÉRIEURE ET DE VIOLENCES	4
1. <i>Une guérilla toujours présente</i>	4
2. <i>Un pays miné par la criminalité, la violence et les trafics illicites</i>	5
B. UNE VOLONTÉ DE RESTAURER L'AUTORITÉ DE L'ÉTAT	6
1. <i>La politique de « sécurité démocratique » du président Uribe</i>	7
2. <i>Le « plan Colombia » et la forte implication des Etats-Unis</i>	8
II. LA COOPÉRATION FRANCO-COLOMBIENNE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE	11
A. L'INTÉRÊT D'UN COOPÉRATION POLICIÈRE ACCRUE AVEC LA COLOMBIE	11
B. DES ACTIONS DE COOPÉRATION INITIÉES DEPUIS UNE QUINZAINE D'ANNÉES	12
C. L'ACCORD DU 22 JUILLET 2003	14
CONCLUSION	17
EXAMEN EN COMMISSION	18
PROJET DE LOI	19
ANNEXE - FICHE D'IMPACT JURIDIQUE	20

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi a pour objet d'autoriser l'approbation de l'accord relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure signé à Bogota, le 22 juillet 2003, entre la France et la Colombie.

La lutte contre la criminalité organisée et, en premier lieu, contre le trafic de stupéfiants, constitue un enjeu essentiel pour la Colombie dans la mesure où pour une large part, ces activités illicites sont aux mains des organisations terroristes et des groupes paramilitaires qui s'opposent dans un conflit interne affectant gravement la stabilité du pays.

Les Etats-Unis demeurent de loin le premier partenaire de la Colombie dans sa politique de restauration de l'autorité de l'Etat, incarnée par le « plan Colombia », lancé à la fin de 1999. Les autorités colombiennes sont toutefois désireuses de développer leur coopération avec d'autres pays, notamment les pays européens.

C'est dans ce contexte que s'inscrit l'accord bilatéral signé avec la France le 22 juillet 2003. Il est très proche des textes de même nature qui nous lient avec plus d'une vingtaine de pays mais se greffe sur des actions de coopérations déjà anciennes, menées depuis plus de quinze ans tant dans le domaine opérationnel que dans le domaine de l'assistance technique.

Il s'agit donc, par cet accord, de marquer la volonté politique des deux pays de renforcer les partenariats déjà établis, tout en mettant en place un cadre juridique plus complet.

Votre rapporteur évoquera l'évolution récente de la situation intérieure de la Colombie avant d'évoquer les différents aspects de la coopération policière franco-colombienne et le dispositif de l'accord.

I. LA COLOMBIE FACE À LA GUÉRILLA, AU NARCO-TRAFIC ET À LA VIOLENCE

Avec près de 45 millions d'habitants, la Colombie est par sa population le deuxième pays d'Amérique du sud après le Brésil. Pourvu de ressources naturelles (charbon, pétrole, nickel) et de productions agricoles exportatrices (café, canne à sucre), le pays a longtemps connu l'une des croissances les plus fortes du continent, favorisée par une situation relativement saine de ses finances extérieures. En dépit d'indéniables atouts économiques, la Colombie souffre de fortes inégalités sociales et territoriales. Elle demeure surtout confrontée à une crise endémique, illustrée par un niveau très élevé de violence et de criminalité, sur fond de guérilla, de trafic de stupéfiants et d'insuffisante autorité de l'Etat.

Après l'échec de plusieurs processus de paix, la Colombie est actuellement engagée dans une politique d'action résolue contre la guérilla et la production de drogue, fortement appuyée par les Etats-Unis.

A. UN PAYS MARQUÉ PAR PLUSIEURS DÉCENNIES DE GUERRE INTÉRIEURE ET DE VIOLENCES

La remarquable longévité du régime parlementaire colombien, hormis une courte parenthèse de dictature militaire dans les années 1950, masque une violence et une instabilité politique chroniques liées à l'existence de mouvements armés contrôlant des régions entières du pays et puisant leurs ressources dans le trafic de cocaïne.

1. Une guérilla toujours présente

On peut dater l'apparition du climat de violence politique en Colombie à 1948, après l'assassinat du leader libéral Eleicer Gaitan qui entraîne dans le pays des affrontements sans précédent. C'est au moment où la normalisation intervient entre le parti conservateur et le parti libéral, de tendance social-démocrate, au début des années 1960, que se structurent les guérillas d'obédience marxiste, avec la création des **Forces armées révolutionnaires colombiennes (FARC)** en 1964 et de l'**Armée de libération nationale (ELN)** en 1965. En réaction se constituent quelques années plus tard des **groupes paramilitaires** qui se regrouperont en 1997 au sein des Autodéfenses unies de Colombie (AUC). Les FARC et l'ELN, dont on estime respectivement les effectifs combattants à 18 000 et 5 000 hommes,

exercer leur influence sur la majeure partie de l'ouest du pays. Les groupes paramilitaires compteraient pour leur part près de 20 000 hommes.

Depuis une vingtaine d'année alternent les tentatives d'accord de paix et les reprises d'hostilité.

En 1984, un cessez-le-feu permet d'entamer la négociation d'un accord politique en vue notamment d'amorcer la transformation des groupes armés et leur intégration dans le jeu électoral. Cette tentative échoue et les hostilités reprennent durant les années 1990.

Dès son élection en 1998, le Président **Andrés Pastrana** entame à son tour des **négociations avec les FARC**, principal mouvement armée. Une zone démilitarisée de 42 000 km² est alors instaurée. L'accord conclu à Los Pozos en février 2001 est appuyé par la communauté internationale à travers un groupe de 10 pays facilitateurs, dont la France fait partie aux côtés notamment du Venezuela, du Mexique, du Canada, de l'Espagne et de l'Italie. Mais en février 2002, les négociations sont rompues et le Président Pastrana autorise les forces armées à reprendre le contrôle de la zone démilitarisée.

Le gouvernement de M. Pastrana avait également engagé en juin 2000 un dialogue avec l'Armée de Libération Nationale (ELN), ici encore avec l'appui d'un groupe de "pays amis" incluant la France, mais ce processus a lui aussi avorté.

Essentiellement vouées à la protection des grandes villes et des principales infrastructures économiques, les forces de l'ordre n'ont jamais eu les moyens d'assurer le contrôle des régions rurales ou des petites agglomérations. Les groupes armés, qu'il s'agisse des rebelles ou des paramilitaires, disposent quant à eux de ressources très importantes provenant du trafic de drogue, dont ils contrôlent une large part, mais aussi d'autres activités criminelles comme les enlèvements contre rançon.

On évalue à plus de deux millions le nombre de personnes déplacées ayant fui vers le nord en raison de la guérilla et des affrontements avec les groupes paramilitaires.

2. Un pays miné par la criminalité, la violence et les trafics illicites

Plusieurs facteurs se conjuguent pour faire de la Colombie l'un des pays du monde dans lequel la violence atteint les niveaux les plus élevés : un Etat traditionnellement faible, peu présent dans de vastes portions du territoire ; une interaction croissante entre l'existence de groupes armés et la production massive de cultures illicites ; de nombreuses violations des droits

de la personne et du droit humanitaire international commises par différents acteurs du conflit.

En ce qui concerne le **trafic de stupéfiants**, les coups majeurs portés aux grands cartels de la drogue dans les années 1990 n'ont pas entamé le développement de la culture de coca qui a doublé en quelques années, passant de 50 000 à 100 000 hectares entre 1995 et le début des années 2000. La Colombie est de très loin le **1^{er} producteur mondial de cocaïne**. Les experts estiment qu'elle représente à elle seule 65 % à 70 % de la production mondiale (soit 650 à 700 tonnes), une large part du restant venant des pays voisins (Pérou, Bolivie). La quasi-totalité de la cocaïne aujourd'hui disponible dans le monde aurait été produite ou serait passée entre les mains d'organisations colombiennes, principalement la guérilla des FARC¹ et les groupes paramilitaires qui ont largement remplacé, dans le contrôle du trafic, les structures mafieuses plus traditionnelles qui n'ont cependant pas disparu. La Colombie est également devenue un producteur important d'héroïne.

Les retombées financières considérables de ce marché illicite financent les groupes armés et alimentent l'économie par une **activité intense de blanchiment**, favorisant la corruption dans tous les secteurs de la nation. Au delà du trafic de drogue, les groupes criminels étendent leur emprise sur d'autres types d'activités illicites, telles que la falsification de monnaies ou de documents d'identité ou encore l'organisation de filières d'émigration clandestine.

La lutte pour le contrôle de ces trafics engendre surtout un **niveau de violence extrême**, puisque l'on compte chaque année environ 25 000 meurtres et 3 000 enlèvements. Cette violence frappe surtout hors des grandes agglomérations, là où les forces de l'ordre sont les moins présentes. Elle provoque des déplacements de populations venant grossir les zones de pauvreté au sein des grandes villes. Le phénomène des enfants de rues se développe et constitue un vivier pour les organisations criminelles.

B. UNE VOLONTÉ DE RESTAURER L'AUTORITÉ DE L'ÉTAT

L'élection en 2002 du président Uribe, tenant d'une politique de fermeté à l'égard des guérillas et du narco-trafic, a marqué une inflexion importante privilégiant le renforcement de l'autorité de l'Etat et l'action directe contre les rebelles. Le « plan Colombia », initié en 2000 puis réorienté par le président Uribe sur des objectifs sécuritaire, incarne cette nouvelle politique fortement soutenue par les Etats-Unis.

¹ Les FARC contrôlèrent 60 % des cultures illicites.

1. La politique de « sécurité démocratique » du président Uribe

Candidat libéral dissident se présentant hors du clivage classique entre parti libéral et parti conservateur, **Alvaro Uribe** a été élu dès le premier tour le 26 mai 2002 sur un programme privilégiant la **restauration de la sécurité** et de l'autorité de l'Etat dans le respect des libertés, le renforcement de l'efficacité de l'administration et la **lutte contre la corruption**, ainsi que la **libéralisation de l'économie** pour réduire la pauvreté et les inégalités. Deux ans et demi après son élection, et malgré une contestation sociale due à sa politique économique, le président Uribe conserve une popularité élevée, confirmant l'impact sur l'opinion de son langage de fermeté et le discrédit de la classe politique traditionnelle. En novembre dernier, la Constitution a été révisée pour permettre la réélection du Président de la république, ce qui permettrait à Alvaro Uribe de solliciter un second mandat de quatre ans en 2006.

La **politique de « sécurité démocratique »** qu'il a définie et mise en œuvre repose sur le principe d'un rétablissement de l'autorité de l'Etat sur l'ensemble du territoire national en préalable à la recherche d'une solution négociée du conflit. L'objectif est d'établir un rapport de force plus favorable au gouvernement pour amener les groupes armés à accepter l'ouverture de négociations sous condition d'une cessation des hostilités.

D'importantes mesures ont été prises à cet effet (recrutement de 30 000 soldats professionnels, création de milices rurales, mise en place d'un réseau de surveillance citoyenne d'un million de personnes). En décembre 2003 a été votée une **loi antiterroriste** donnant aux forces armées des pouvoirs de police judiciaire dans les zones retirées du pays. Ce dispositif, critiqué par certaines organisations non gouvernementales, devait entrer en vigueur en août 2004, mais la Cour constitutionnelle l'a rejeté pour des questions de forme. Une nouvelle version sera prochainement présentée.

Si l'année 2003 a été marquée par une série d'actions violentes des FARC, **la politique de fermeté du Président Uribe a obtenu des résultats réels**: la violence recule, le nombre d'homicides et d'enlèvements est en diminution, tout comme celui des attaques contre les infrastructures et la sécurité des axes de communication s'est notablement renforcée. Les forces armées et de police bénéficient d'une augmentation continue de leurs moyens et de leur capacité opérationnelle, en particulier en matière de recueil de renseignement ainsi que d'outils de police judiciaire.

L'armée, mieux préparée au combat contre la guérilla, a remporté des victoires significatives. Elle est parvenue à arrêter d'importants dirigeants des FARC, dont leur chef Ricardo Palmera, extradé depuis lors aux Etats-Unis. Une large **offensive militaire** faisant appel à plus de 15 000 hommes, baptisée

« Opération Patriote », a été lancée début 2004 dans le sud du pays, bastion traditionnel des FARC. Bien qu'il soit difficile, faute d'informations précises, d'apprécier les résultats de cette opération, il semblerait que les FARC connaissent depuis quelques mois des problèmes d'approvisionnement et de communications.

Parallèlement, de **difficiles négociations** sont en cours avec les **paramilitaires** de l'AUC qui se sont engagés à déposer les armes avant la fin de l'année 2005. Une **zone de démobilisation** a été officiellement inaugurée le 1^{er} juillet 2004, permettant le lancement des discussions. En ce début d'année 2005, près de 3 000 paramilitaires ont déjà été démobilisés. Cette opération soulève cependant de sérieuses difficultés, du fait de la possibilité d'impunité qu'elle ménage aux intéressés et des mandats d'arrêts pesant sur de nombreux dirigeants impliqués dans le trafic de drogue, comme Salvatore Mancuso dont la justice américaine demande l'extradition.

Toutefois, les FARC manifestent un regain d'activisme en tentant de reprendre le contrôle des zones délaissées par les paramilitaires. Depuis le début de cette année, elles ont mené plusieurs attaques meurtrières contre les forces armées colombiennes.

La proposition gouvernementale faite en août 2004 d'un **échange entre une cinquantaine de guérilleros emprisonnés et la soixantaine d'otages politiques séquestrés**, dont Ingrid Betancourt, a relancé l'espoir d'aboutir à un accord humanitaire, même si les positions des parties en présence sont encore très éloignées. Le gouvernement refuse en particulier l'octroi de la zone démilitarisée demandée par les FARC pour négocier et réaliser cet échange. Par ailleurs, la relance du dialogue avec l'autre guérilla, l'ELN, pour laquelle le Mexique avait accepté de jouer un rôle de facilitateur, reste actuellement au point mort.

2. Le « plan Colombia » et la forte implication des Etats-Unis

Le « **plan Colombia** pour la paix, la prospérité et le renforcement de l'Etat » a été lancé à la fin de l'année 1999 par le président Pastrana en liaison avec l'administration américaine.

Il était **conçu, à l'origine, comme une réponse globale au règlement du conflit** interne colombien et comportait plusieurs volets : politique sociale, renforcement des institutions et des droits de l'homme, lutte contre la drogue, éradication des cultures illicites, communications. Il prévoyait de couvrir, en trois phases successives de deux ans chacune, l'ensemble du territoire colombien avec l'objectif de réduire de 50 % la production et la commercialisation de la drogue.

Le « plan Colombia » était assorti d'une enveloppe financière de 7,5 milliards de dollars, dont 4 milliards de dollars à charge de la Colombie et le restant apporté par des bailleurs de fonds internationaux. Cependant, seuls les Etats-Unis ont répondu à l'appel des autorités colombiennes. Ainsi, l'Union européenne, tout en réaffirmant son soutien au processus de paix et sa volonté de participer financièrement à des actions en faveur de la restauration de l'état de droit et du développement social et économique, refusait de s'associer au « plan Colombia », jugeant qu'il reposait en réalité essentiellement sur des actions sécuritaires et qu'il n'y avait pas de solution militaire pouvant conduire à une paix durable.

Le lancement du « plan Colombia » a donc marqué un **accroissement considérable de l'aide américaine destinée essentiellement aux forces de sécurité** - armée et police - plaçant la Colombie, de 2000 à 2002, au troisième rang des pays bénéficiaires après Israël et l'Egypte. Un important appui en matériel (livraison d'aéronefs destinés aux aspersion des cultures illicites et d'une soixantaine d'hélicoptères de protection et de combat) a permis un renforcement spectaculaire des forces de sécurité intérieure. L'aide américaine au Plan Colombia inclut également la présence d'environ 600 conseillers civils et militaires. Encadrée par une loi adoptée en 1999 par le Congrès, cette aide américaine ne pouvait, en principe, être utilisée que dans le cadre de la lutte contre la drogue, même si dans la réalité il est difficile de la distinguer de la lutte contre la guérilla, cette dernière étant l'un des acteurs principaux du narco-trafic.

L'arrivée au pouvoir de l'administration Bush a marqué une **réorientation de l'aide américaine** sur un double plan. Les Etats-Unis ont souhaité prendre en compte le caractère régional de la crise en redistribuant l'aide entre la Colombie et ses voisins¹. Par ailleurs, la distinction entre lutte contre le narcotrafic et lutte contre la guérilla s'est atténuée, faisant place à une action globale contre le « narco-terrorisme ». L'aide versée par les Etats-Unis à la Colombie s'élevait à 574 millions de dollars et devait être portée à 598 millions de dollars en 2005. Au total, **l'aide américaine à la Colombie** aura représenté **3,9 milliards de dollars sur 6 ans**.

Le « plan Colombia » laisse apparaître un **bilan contrasté**.

Sur le plan des chiffres, **les résultats sont incontestables**. En l'espace de deux ans, il a été procédé à davantage d'aspersion chimiques de cultures illicites que durant toutes les années précédentes. Les cultures de coca seraient passées de 100 000 hectares fin 2002 à 86 000 hectares fin 2003. Des quantités considérables de cocaïne, de feuilles de coca, de cannabis et de précurseurs ont été saisies. 400 laboratoires de production de pâte base de

¹ En 2004, l'aide américaine se répartissait comme suit : 574 millions de dollars pour la Colombie, 182 millions de dollars pour le Pérou, 152 millions de dollars pour la Bolivie, 66 millions de dollars pour l'Equateur et 5,5 millions de dollars pour le Venezuela.

coca, 170 laboratoires de raffinage de la cocaïne et 4 laboratoires de raffinage de l'héroïne ont été détruits.

Toutefois, **ce plan demeure controversé**. Le développement de cultures de substitution s'effectue lentement et se heurte aux difficultés de commercialisation, faute de circuits commerciaux ou de moyens de communication vers des régions isolées. La politique d'éradication chimique est critiquée par des organisations non gouvernementales, en raison de son impact sur l'environnement et les cultures vivrières. Combinée aux actions militaires, elle aurait pour effet d'accentuer les déplacements de population. Par ailleurs, les groupes illégaux ont réagi en recherchant des zones de repli, soit sur le territoire colombien, en mettant en culture des espaces jusqu'alors vierges, notamment en opérant des déforestations, soit en jouant sur la porosité des frontières et en débordant sur des pays voisins, comme le Panama et, à une échelle moindre, le Brésil et le Venezuela. Le déplacement des cultures, la fragmentation des parcelles de coca ou de pavot, les techniques de régénération des plants après aspersion, la recherche agronomique qui met au point des plants de coca produisant davantage de feuillage avec une concentration accrue d'alcaloïde, font que la production colombienne de cocaïne reste stable, autour de 600 tonnes, alors que la production d'héroïne est en accroissement et se situerait autour de 5 tonnes.

II. LA COOPÉRATION FRANCO-COLOMBIENNE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

La coopération franco-colombienne dans le domaine de la sécurité intérieure a été mise en place il y a une quinzaine d'années et à déjà donné lieu à de multiples applications. Elle présente un intérêt évident compte tenu des retombées des activités criminelles colombiennes dans notre pays, principalement le trafic de cocaïne. L'accord du 22 juillet 2003, inspiré des textes de même nature conclu entre la France et plus de vingt pays, permet de donner à cette coopération un cadre juridique plus précis et plus visible.

A. L'INTÉRÊT D'UNE COOPÉRATION POLICIÈRE ACCRUE AVEC LA COLOMBIE

La France et les autres pays européens constituent un marché de plus en plus important pour l'écoulement de la cocaïne colombienne. L'action déterminée menée par les Etats-Unis contre le trafic et la consommation de ce produit sur leur territoire a abouti progressivement à une saturation du marché nord-américain et à un **report vers l'Europe, où l'arrivée de cocaïne progresse chaque année**. Sur une production mondiale de cocaïne estimée à près de 1000 tonnes, les experts internationaux estiment que la quantité importée d'Amérique Latine à destination du marché européen ne cesse de croître et dépasserait actuellement 200 tonnes.

Le flux de trafic en direction de l'Europe transite principalement par les pays sud-américains de la côte est et la zone caraïbe, notamment par nos départements d'outre-mer. **Le grand trafic est maritime** et aboutit principalement en Espagne sur les côtes de Galice, au Portugal, ainsi qu'aux Pays-Bas dans le port de Rotterdam. Il met également à profit la sous-organisation de certains pays de la côte ouest africaine où il trouve aisément des portes d'entrées. Par ailleurs, un **trafic régulier par voie aérienne** est opéré par des petits porteurs (souvent *in corpore*), qui alimentent également notre marché. Ainsi en France, le trafic des passeurs aux aéroports continue d'augmenter de façon considérable à l'image de ce que connaissent tous les aéroports européens. En 2003, les services français ont interpellés 280 passeurs, recrutés par les cartels de la drogue pour transporter *in corpore*, à corps ou dans leurs bagages des quantités de cocaïne allant de 300 gr à 5 kg, le total des saisies aux aéroports s'élevant à 800 kg de cocaïne pour cette seule année.

Pour la France, l'ensemble des saisies de cocaïne effectuées en 2003 s'élevait à 4 173 kg, soit 14% de plus qu'en 2002, mais reste très inférieur à celles, dix fois plus importantes, opérées en Espagne (46 tonnes en 2003). Les

interpellations de trafiquants ont également fortement augmenté, puisqu'elles sont passées d'environ 1 600 en 2002 à plus de 2 000 pour l'année 2003. Si l'on compte parmi eux plus de 600 trafiquants étrangers, le banditisme français s'est lui aussi impliqué, de longue date, dans ce trafic.

Les études épidémiologiques font état, pour la France, d'un triplement de l'initiation à la cocaïne entre 1992 et 2002. On dénombrerait 850 000 personnes l'ayant déjà expérimenté et 150 000 usagers à des degrés divers. Cette consommation touche des tranches d'âges de plus en plus jeunes, la cocaïne représentant désormais un impact voisin de l'héroïne. Sous sa forme de crack, elle est utilisée par les toxicomanes les plus désocialisés, particulièrement dans la région parisienne et la région des Antilles.

Les organisations colombiennes sont par ailleurs désormais présentes dans le trafic d'héroïne.

Si la lutte contre le trafic de drogue est la première priorité de notre coopération policière, d'autres activités illicites impliquant des organisations colombiennes ont été mises à jour, notamment en matière d'immigration clandestine, de proxénétisme ou de fabrication de fausse monnaie.

B. DES ACTIONS DE COOPÉRATION INITIÉES DEPUIS UNE QUINZAINE D'ANNÉES

La coopération bilatérale franco-colombienne a vu le jour en 1988, à la suite de la visite en Colombie du président Mitterrand, avec l'affectation de deux officiers de liaison de l'Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants (OCRTIS), suivie, en 1990 de l'implantation d'une délégation du Service de coopération technique internationale de police (SCTIP).

Cette coopération est en cohérence avec les orientations définies par l'Union européenne qui, dans le cadre de son aide au renforcement de l'état de droit, préconise des actions portant sur la modernisation des moyens d'action et d'investigation des services de police et des coopérations opérationnelles contre toutes les formes de criminalité. L'action européenne dans ce domaine n'est donc en rien comparable à celle des Etats-Unis, que ce soit en raison de son niveau plus modeste ou de sa nature même, puisqu'elle procède d'une approche différente de la lutte contre les stupéfiants, reposant sur l'aide au développement alternatif, le renforcement des capacités opérationnelles et la réduction de la demande. Les autorités colombiennes ont signé des accords de coopération dans le domaine de la sécurité intérieure avec d'autres pays européens, ainsi qu'avec Europol où sont actuellement détachés 2 officiers de liaison colombiens.

S'appuyant sur nos attachés de police et officiers de liaison, la **coopération policière** française intègre une **dimension régionale**, puisqu'elle

s'effectue en étroite concertation avec nos implantations dans les pays voisins (notamment Vénézuëla et Surinam) et l'ensemble de la zone caraïbe¹ mais également une **dimension européenne**, dans la mesure où des contacts réguliers sont établis avec les dispositifs de coopération de nos partenaires, en particulier l'Espagne et le Royaume-Uni. Cette synergie avec nos partenaires permet en partie de compenser la modestie des moyens alloués à notre coopération.

En Colombie comme dans les autres pays où elle s'exerce, notre coopération policière comporte deux aspects : un volet technique et un volet opérationnel.

La **coopération technique** passe par des actions de formation de personnels et de conseil auprès des services de police. Les thèmes retenus sont ceux qui ont trait à la lutte contre le trafic de drogue et le blanchiment, la traite des êtres humains et l'immigration illégale, la falsification de la monnaie européenne et des documents de voyage, la criminalité internationale, la police technique et scientifique, ainsi que la police de proximité. Ils donnent lieu à des formations théoriques et pratiques. La coopération technique englobe également une activité d'information et de conseil en matière législative et réglementaire ainsi que de restructuration des institutions. L'une des priorités actuelles est l'**aide au développement d'une police rurale**, sur un modèle proche de notre gendarmerie, destinée à se substituer aux unités actuellement déployées dans les zones reconquises sur les groupes armés et à y assurer la sécurité des personnes et des biens.

La **coopération opérationnelle** conduite par les officiers de liaison vise à combattre, en relation avec les autres pays occidentaux lorsque cela s'avère nécessaire, la criminalité transnationale organisée à destination de notre pays, au premier rang de laquelle, le trafic de drogues et le blanchiment, la falsification de l'euro et des visas Schengen, ainsi que l'immigration irrégulière et le trafic de personnes. Les officiers de liaison servent d'interface entre les services de police français et colombiens pour la préparation et l'exécution des pièces de justice ainsi que l'échange de renseignements et d'informations à caractère opérationnel. Ils participent également à la recherche et l'exploitation du renseignement concernant les différents trafics à destination de la France et de l'Union Européenne.

Au plan financier, les moyens alloués à notre coopération en matière de sécurité intérieure avec la Colombie demeurent modestes (85 000 euros en 2004). Ils sont constitués des crédits d'intervention du ministère des affaires étrangères et de crédits de la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie.

¹ L'antenne de l'Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants (OCRTIS) récemment créée en Martinique, sur la base d'une plate-forme interministérielle, est considérée comme un outil de premier plan dans le renforcement de la capacité opérationnelle anti-drogue de la France dans la zone caraïbe.

C. L'ACCORD DU 22 JUILLET 2003

Ainsi que le rappelle l'exposé des motifs du projet de loi, un accord complémentaire de coopération, se référant à l'accord général de coopération technique et scientifique, a été signé entre les gouvernements colombien et français le 30 août 1993. Il prévoyait notamment de développer l'échange d'informations, la fourniture d'équipements et la formation technique dans les domaines du trafic des stupéfiants, du terrorisme et de la lutte contre le crime organisé. C'est cet accord qui servait de support aux coopérations que votre rapporteur vient de décrire.

L'accord signé le **22 juillet 2003** à l'occasion de la visite en Colombie du ministre de l'intérieur, M. Nicolas Sarkozy, est quant à lui entièrement consacré à la coopération en matière de sécurité intérieure. Il répondait aux vœux aussi bien des autorités colombiennes, très soucieuses de développer leur coopération de police avec un grand nombre de pays, que du gouvernement français qui s'est engagé ces dernières années dans un renforcement des actions de coopération en vue de mieux traiter « en amont » différentes activités criminelles transnationales ayant des incidences directes sur notre sécurité intérieure.

L'accord franco-colombien est très proche, dans sa rédaction, des accords bilatéraux de même nature, au nombre d'une vingtaine, déjà conclus par la France.

L'article 1^{er} définit les **principes généraux de la coopération bilatérale et de l'assistance mutuelle en matière de sécurité intérieure**. Il en établit les limites en précisant que « *les parties rejettent toute demande de coopération et d'échange d'informations portant atteinte à leur législation nationale, ou à leurs intérêts, notamment aux règles d'organisation et de fonctionnement de l'autorité judiciaire, et en particulier aux dispositions applicables en matière de secret de l'enquête et de l'instruction* ». Il précise que cette coopération technique fait l'objet d'une programmation annuelle faisant ressortir la contribution de chaque partie dans la limite de ses ressources budgétaires.

L'article 2 reprend une disposition classique des accords du même type et visant à assurer la **protection des données nominatives échangées dans le cadre de la coopération**. Les données reçues ne peuvent être utilisées qu'aux fins et conditions définies par la partie qui les fournit. Cette dernière doit être informée de l'usage qui en est fait et doit donner son accord écrit préalablement à la transmission à d'autres autorités que celles initialement prévues. Ces données doivent être détruites dès qu'elles n'ont plus d'usage pour la partie qui les avait demandées. La partie émettrice est informée de la

destruction des données qui est également mentionnée sur un registre spécifique.

Les articles 3 à 8 traitent du **contenu de la coopération** en visant les différents types d'activités criminelles concernées : blanchiment d'actifs ; trafic illicite d'armes, de munitions, d'explosifs et de substances dangereuses ; faux monnayage ; traite des personnes et immigration illégale ; trafic illégal d'organes ; trafic de biens culturels, trafic illégal de ressources naturelles ; trafic illicite de stupéfiants ou de substances psychotropes ; terrorisme.

D'une manière générale, la coopération en matière de sécurité intérieure porte sur :

- l'**établissement de moyens de communication institutionnels permanents** entre les unités compétentes pour les différentes activités criminelles ;

- l'**échange régulier d'informations** relatives aux activités des organisations criminelles, ainsi que sur leurs méthodes et habitudes ;

- la coopération dans la **fourniture et l'évaluation d'équipements et de technologies** utilisées dans la prévention et la lutte contre les activités criminelles ;

- l'établissement, en tant que de besoin, de **mécanismes de coordination lors d'investigations conjointes** réalisées contre les organisations criminelles, dans le respect de la législation interne de chaque pays.

Des dispositions supplémentaires sont prévues pour les activités les plus sensibles.

En matière de **trafic illicite de stupéfiants ou de substances psychotropes**, l'article 4 mentionne particulièrement la coopération et les échanges d'information visant à lutter contre le **trafic illicite des précurseurs chimiques** pouvant être détournés en vue de la production de stupéfiants. Il vise la lutte contre le trafic illicite d'armes et de munitions au profit des organisations se livrant au trafic de stupéfiants. Il prévoit aussi des échanges d'information en vue d'identifier les actifs des organisations de trafiquants de drogue et de toutes les personnes qui les soutiennent de quelque manière que ce soit.

L'article 5 porte quant à lui sur la **lutte contre le terrorisme**. Il mentionne lui aussi le trafic d'armes et de munitions au profit des groupes terroristes ainsi que les échanges d'information en vue d'identifier les actifs des organisations terroristes et de toutes les personnes qui les soutiennent de quelque manière que ce soit.

L'article 6 concerne la coopération en matière de **sécurité publique**. Il prévoit des échanges d'expérience en matière de programmes de protection des citoyens, de lutte contre la délinquance, de programme de participation citoyenne à la prévention des délits, de police de proximité, d'opérations en zone rurale, de contrôle des foules, de sécurité des manifestations de masse ou encore de groupes d'intervention.

L'article 7 définit le contenu de la coopération en matière de **formation théorique et pratique**. Il cite notamment plusieurs domaines spécialisés (séquestration, extorsion, recherche en criminalistique, déminage, enquêtes sur les catastrophes).

L'article 8 mentionne, à titre complémentaire, plusieurs autres domaines de coopération. Il cite notamment l'action des officiers de liaison et des attachés de police.

Dans ses dispositions finales, l'accord prévoit la désignation, par chaque partie, de représentants chargés de la coordination et du contrôle de sa mise en œuvre. L'accord est conclu pour une durée illimitée mais peut être dénoncé par notification écrite adressée à l'autre partie.

CONCLUSION

Les accords bilatéraux en matière de sécurité intérieure donnent une base juridique à notre coopération opérationnelle et technique. Ils contribuent à accélérer le développement de cette coopération, particulièrement dans les pays considérés comme essentiels du point de vue des retombées pour la sécurité intérieure française.

Il était donc pleinement justifié de renforcer notre coopération policière avec la Colombie afin de lutter plus efficacement contre le trafic et la consommation de stupéfiants dans notre pays. Mais au delà de son intérêt pour la sécurité intérieure française, cet accord prend bien entendu place dans l'action plus générale de la communauté internationale en vue d'aider la Colombie à restaurer l'état de droit et à retrouver le chemin de la paix civile.

C'est pourquoi la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées vous demande d'adopter le présent projet de loi.

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 9 mars 2005.

A la suite de son exposé, et à M. André Boyer qui l'interrogeait sur le rôle de l'Union européenne pour le développement des cultures de substitution, M. Michel Guerry, rapporteur, a indiqué qu'au contraire des Etats-Unis qui s'attachaient surtout à la destruction des champs de coca, l'Union européenne, comme d'ailleurs l'ONU, s'efforçait d'inciter les paysans colombiens à des cultures alternatives.

M. Josselin de Rohan a interrogé le rapporteur sur l'existence d'une coopération judiciaire entre la France et la Colombie, relevant que de nombreux trafiquants colombiens étaient extradés vers les Etats-Unis pour y être jugés et y purger leur peine.

M. Michel Guerry, rapporteur, a indiqué qu'une convention d'entraide judiciaire avait été conclue entre la France et la Colombie et qu'une convention bilatérale d'extradition était à l'étude.

Puis 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 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Colombie relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure, signé à Bogota le 22 juillet 2003 et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 430 (2003-2004).

ANNEXE - FICHE D'IMPACT JURIDIQUE¹

La coopération avec la République de Colombie en matière de sécurité intérieure était jusqu'à présent fondée sur un accord général de coopération technique et scientifique conclu entre les Parties le 18 septembre 1963 et sur un accord complémentaire, signé le 30 août 1993, relatif au renforcement de la coopération dans les domaines spécifiques liés à la lutte contre l'offre et la demande des stupéfiants, la lutte contre le terrorisme et le renforcement de la lutte contre le crime organisé.

Ainsi, pour formaliser ces échanges dans des nouveaux domaines et pour asseoir cette coopération dans un cadre juridique clairement défini, il a été jugé important, de part et d'autre, de signer un accord franco-colombien en matière de sécurité intérieure.

Ainsi le présent accord organise, dans un cadre juridique précis, les échanges d'informations et la communication de données à caractère personnel entre les deux Parties. Ces dispositions pourraient rendre plus aisées les demandes françaises en la matière et permettre de les voir traitées dans un délai écourté.

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