

N° 283

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 mars 2006

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 de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire de Chine relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure,

Par M. Didier BOULAUD,
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. Daniel Goulet, Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, Jacques Peyrat, 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. Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Hue, Joseph Kergeris, Robert Laufoaulu, Louis Le Penec, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Daniel Percheron, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Jean-Pierre Raffarin, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 2376, 2847 et T.A. 540

Sénat : 222 (2005-2006)

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. L'ACCORD DE COOPÉRATION EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE DU 8 JANVIER 2004	6
A. DES ÉLÉMENTS DE COOPÉRATION CLASSIQUES.....	6
B. DES DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES	7
II. TROIS DOMAINES OÙ LA COOPÉRATION EST INDISPENSABLE	8
A. LES PROBLÈMES D'IMMIGRATION	8
B. LES PROBLÈMES DE CONTREFAÇON.....	9
C. LA LUTTE CONTRE LE TRAFIC DE STUPÉFIANTS	10
CONCLUSION	11
EXAMEN EN COMMISSION	13
PROJET DE LOI	15
ANNEXE - ÉTUDE D'IMPACT	17

Mesdames, Messieurs,

Les relations franco-chinoises ont traversé, après la répression des manifestations de la place Tian An Men en 1989, une période de crise qui a duré plusieurs années avant la signature, en janvier 1994, d'un communiqué conjoint puis, **en mai 1997, d'une déclaration conjointe franco-chinoise pour un partenariat global.**

Cette déclaration a été signée par le Président Jian Zemin et par le Président de la République française, Jacques Chirac, à l'occasion de la visite du chef d'Etat français en Chine. Elle affirme que « à l'aube du XXI^e siècle, le moment est venu pour la France et la Chine de prolonger leur démarche par un **partenariat global à long terme visant à faire entrer les relations sino-françaises dans une nouvelle phase de développement** ».

Elle précise en particulier que « les deux parties conviennent de **coopérer dans le domaine de la lutte contre le trafic des drogues, le blanchiment de capitaux, l'immigration illégale et ses filières, et toutes les autres formes de criminalité transnationale organisée. Condamnant le terrorisme international** sous toutes ses formes, elles coopèreront également dans la lutte contre ce fléau ».

Cette volonté de coopération a été réaffirmée dans la déclaration **conjointe du 27 janvier 2004**, signée à l'occasion d'une deuxième visite du Président français en Chine, selon laquelle les deux parties « renforceront leur coopération dans les domaines judiciaire et de sécurité intérieure, conformément notamment à l'accord intergouvernemental relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure ».

C'est **cet accord, signé à Pékin le 8 janvier 2004**, après une négociation délicate de trois années, qui est présenté, aujourd'hui, au Sénat.

I. L'ACCORD DE COOPÉRATION EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE DU 8 JANVIER 2004

En 1991, avait été créé un centre de formation franco-chinois en matière de sécurité routière. En 2001, après l'installation d'un attaché de sécurité intérieure français à Pékin, le ministère de la sécurité publique chinois a proposé au ministère de l'intérieur français un projet d'accord de sécurité intérieure sur la base des accords conclus par la Chine avec la Russie, les Etats-Unis et le Canada.

En réponse, la France a proposé d'ouvrir les négociations sur la base de son propre accord type, dans le même souci de fonder sur un texte juridique précis la coopération bilatérale franco-chinoise, notamment dans la lutte contre la criminalité organisée (les triades).

A. DES ÉLÉMENTS DE COOPÉRATION CLASSIQUES

L'accord énumère tout d'abord les quinze domaines d'action en matière de lutte contre la criminalité internationale qui sont visés.

Ils concernent la lutte contre la **criminalité organisée**, le **trafic de drogue**, le **blanchiment d'argent**, la **traite des êtres humains**, **l'immigration illégale**, la **sécurité des transports**, la **falsification de documents**, la **contrefaçon**, le **trafic d'armes et de substances dangereuses**, le **trafic d'objets d'art**, la **sécurité des événements sportifs** (dans la perspective des Jeux Olympiques de 2008), la **criminalité informatique**, ainsi que la coopération en matière de **police technique et scientifique**, de formation et **d'élaboration de l'Etat de droit**.

Ce vaste éventail correspond aux préoccupations des deux pays : la Chine est intéressée par l'apport français en matière de techniques modernes de police, de sûreté aérienne et sportive, de lutte contre la fraude informatique et les exportations illégales d'antiquités, tandis que la France, pour sa part, pourra contribuer au renforcement de l'Etat de droit dans ce pays, à la lutte contre les contrefaçons, l'immigration illégale, les faux papiers, la drogue et le trafic d'armes, de matériaux biologiques et nucléaires.

L'accord expose, dans son article 4, les mesures pratiques de prévention et de recherche des différentes formes de criminalité internationale : l'échange **d'informations relatives aux personnes soupçonnées** d'y prendre part, aux relations entre elles, au fonctionnement des organisations criminelles, aux circonstances des crimes commis ; l'échange d'éléments relatifs aux **techniques et méthodes d'enquête**, la transmission éventuelle d'**échantillons**.

Les *articles 5 et 6* s'appliquent à des coopérations dans des domaines spécifiques : la lutte contre la drogue (culture, extraction, production, transit, commercialisation...) et la lutte contre le terrorisme (échange d'informations sur les actes, mais aussi sur les membres des groupes).

L'article 7 a pour objet la coopération technique en matière de formation, d'échanges d'experts, de conseil. On peut noter que des actions existaient déjà « sur le terrain » : treize missions d'experts français, policiers et pompiers ou visites de délégations chinoises ont été réalisées en 2001, dix-neuf en 2002, dix-sept en 2003, vingt-trois en 2005.

En outre, chaque année depuis 2001, un auditeur chinois suit la formation de l'École nationale supérieure de police en qualité d'auditeur étranger et, depuis 2005, un policier chinois suit les cours de l'École nationale des officiers de police.

B. DES DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES

- **Une préoccupation conjoncturelle : les Jeux Olympiques.** L'accord tient compte de la nécessité d'assurer la « sécurité des événements sportifs ». Cette disposition concerne les Jeux Olympiques qui auront lieu en Chine en 2008 et suscitent de nombreuses demandes en matière notamment de formation des personnels chinois concernés. Cette formation pourra être assurée dans trois domaines : la gestion des foules, les interventions dans des situations particulièrement difficiles, les secours en cas de catastrophe. Les structures de formation française seraient la Direction générale de la police nationale (en particulier le RAID) et la Sécurité civile. Dans le domaine de la sécurité civile, à côté des coopérations étatiques, un partenariat privilégié existe entre les sapeurs-pompiers de Pékin et Paris, Chongqing et Toulouse, Qingdao et Brest, Shanghai et Marseille...

- **Certains secteurs sont exclus (cet accord ne mentionne ni le trafic d'organes ni le trafic de véhicules volés).** En revanche, l'accord vise des domaines de coopération qui ne font pas traditionnellement partie de l'accord-type : la **criminalité informatique, l'élaboration de l'Etat de droit et des normes législatives et réglementaires en matière intérieure.**

- Les conditions d'échange d'informations et de leur communication aux intéressés ou à des tiers ont donné lieu à des négociations.

L'article 3, qui prévoit la possibilité pour chacune des parties de refuser de communiquer une information si elle estime que cette dernière est de nature à porter atteinte aux principes fondamentaux consacrés par les législations nationales, ne fait pas référence aux « droits fondamentaux de la personne », à la différence de l'accord-type.

L'article 8, qui aménage les conditions de la communication et de l'utilisation des données personnelles, n'ouvre pas de droit, même pour une personne justifiant de son identité, de savoir si les autorités détiennent des informations nominatives la concernant et d'en recevoir la communication. En outre, il n'est pas possible de communiquer ces informations à des tiers.

II. TROIS DOMAINES OÙ LA COOPÉRATION EST INDISPENSABLE

A. LES PROBLÈMES D'IMMIGRATION

La France accueille la plus forte communauté chinoise en Europe et doit faire face à une **immigration illégale croissante**.

Les facultés d'adaptation des organisations chinoises leur permettent de renouveler leurs itinéraires et leurs méthodes afin de s'adapter aux diverses contraintes survenant dès l'apparition d'un problème (modification des législations, démantèlement d'un maillon du réseau, nouveaux documents de voyage à présenter, amélioration des contrôles sur un aéroport...).

Elles maîtrisent les différents trajets : la voie aérienne, depuis la Chine vers un aéroport de l'espace Schengen, ou vers un pays africain ou sud-américain, avec un transit dans un aéroport de l'espace Schengen ; la voie aérienne-terrestre via la Thaïlande, la Russie puis la Suisse ; la voie terrestre par l'Asie et l'Europe de l'Est.

Elles sont capables de changer immédiatement les voies d'acheminement des irréguliers en cas de danger.

De plus, au vu des dernières affaires réalisées, il apparaît clairement que les filières chinoises n'hésitent plus à recourir à la « sous-traitance » par l'intermédiaire de passeurs étrangers (britanniques, iraniens, roumains).

Les méthodes utilisées pour faire arriver les immigrants clandestins s'appuient soit sur une arrivée légale, sous un faux prétexte (tourisme, études, stage en entreprise...) avec un maintien illégal de leur présence au-delà de la période de validité du visa, soit sur une arrivée irrégulière avec des documents contrefaits. Ces organisations fournissent, en effet, des faux documents de grande qualité à leur clientèle, notamment à celle qui emprunte la voie aérienne.

Les filières connaissent très bien les réglementations et souvent les utilisent à leur profit. Ainsi, sachant qu'en France, les mineurs non accompagnés ne sont pas reconductibles et sont pris en charge par l'Etat (hébergement, apprentissage du français), elles les font arriver sous couvert de prétextes plausibles, tels que des stages linguistiques.

Le nombre d'immigrés clandestins chinois en France est, par définition, impossible à connaître. On peut en évaluer l'importance en citant un simple exemple : récemment, la brigade mobile de recherche de Nice a découvert l'existence d'une filière illégale chinoise. Après avoir interpellé deux passeurs et quatorze clandestins, les enquêteurs ont pu retracer le trajet utilisé par cette filière qui aurait fait transiter 1 500 à 2 000 clients chaque année.

Il est évident que **l'augmentation du nombre d'immigrants clandestins est néfaste pour notre pays. On peut noter qu'elle nuit également à l'image de la Chine** : par exemple, le nombre croissant

« d'**étudiants** » arrivant dans nos universités par le biais d'officines qui leur fournissent de faux diplômes ne peut que renforcer la méfiance à l'égard de l'ensemble des étudiants chinois qui souhaitent étudier en France.

Une collaboration permettant de juguler ces migrations est utile pour les deux pays.

B. LES PROBLÈMES DE CONTREFAÇON

La Chine est l'un des plus importants producteurs de contrefaçons du monde, essentiellement pour les **produits de luxe** (vêtements, maroquinerie, parfums...), ce qui affecte particulièrement l'industrie française. **L'organisation mondiale du commerce évalue à 450 milliards de dollars par an l'ampleur du commerce illicite, soit 5 à 7 % du commerce international. Cela correspond à 6 milliards pour la France seule.**

De plus, la Chine est maintenant connue aussi pour les contrefaçons de **médicaments, lentilles de vue, produits alimentaires, jouets, pièces détachées pour les voitures ou les avions**. Au-delà du préjudice économique, ces pratiques constituent un risque réel pour la **santé et la sécurité** des populations.

Le Gouvernement chinois a pris des mesures pour lutter contre les contrefaçons pour parer aux critiques des pays étrangers qui en sont victimes, mais aussi parce qu'il a pris conscience du risque que la contrefaçon faisait courir à sa propre économie. Selon un article récemment paru dans le magazine L'Expansion, « *la Chine est une des premières victimes de la contrefaçon. « 97 % des litiges sont sino-chinois », selon un diplomate européen, spécialiste de la propriété intellectuelle, cité par l'AFP. Selon des statistiques chinoises, la contrefaçon touchant des sociétés étrangères représentait moins de 10,5 % des cas mis à jour en 2004. La contrefaçon ne touche pas que des marques de luxe étrangères, mais aussi des marques connues en Chine, des médicaments et des innovations de petites entreprises. « 99 % des sociétés en Chine n'ont jamais demandé de brevet ou de droit d'exploitation. Seules 40 % ont une marque », a déploré le Vice-premier ministre chinois. »*

La coopération franco-chinoise dans le domaine des contrefaçons, prévue par l'accord du 8 janvier 2004, est donc indispensable.

Elle sera renforcée par une **déclaration conjointe, signée le 9 mars 2006, par le ministre français délégué au budget, responsable des douanes françaises et par le responsable de l'administration générale des douanes chinoises**. Cette déclaration prévoit, entre autres, « *d'améliorer la coopération bilatérale dans les domaines de la protection des droits de propriété intellectuelle aux frontières et de la lutte contre la fraude commerciale* ». Elle annonce un calendrier de travail (...), des échanges de renseignements et de douaniers.

C. LA LUTTE CONTRE LE TRAFIC DE STUPÉFIANTS

La **consommation de drogue en Chine** va croissante. Ce pays a des frontières communes avec les deux principales régions productrices d'opium : l'Afghanistan et le Triangle d'or. Dans ce dernier, la production de drogues synthétiques tend à remplacer celle d'opium et d'héroïne. En revanche, l'Afghanistan est devenu, et de loin, le premier producteur mondial d'opium et d'héroïne. Ces produits causent de graves dommages notamment dans les régions chinoises proches de la frontière afghane.

Par ailleurs, la puissante industrie chimique chinoise produit des **substances qui peuvent, si elles sont détournées de leur utilisation normale, constituer des précurseurs dans le processus de fabrication des drogues synthétiques**. Des précurseurs d'origine chinoise ont, par exemple, été retrouvés dans **des ateliers clandestins des Pays-Bas**, d'où la drogue peut facilement être transportée vers les pays européens.

Il est de l'intérêt de la France et de la Chine d'établir une coopération en matière de lutte contre les stupéfiants. Plusieurs actions ont été entreprises depuis 2001 pour renforcer les relations avec les services chinois (séminaires, formation, coopération directe sur des dossiers opérationnels).

Un plan d'action régional de lutte contre les drogues dangereuses a été élaboré lors du congrès « Accord », réuni à Pékin du 17 au 20 octobre 2005, tenant compte des nouvelles tendances décelées en Asie (en particulier l'importance croissante des drogues synthétiques). La Chine et la Thaïlande sont les moteurs de ce plan.

Il convient de leur **apporter notre aide** et c'est ce que nous pourrons faire, pour la Chine, grâce à **l'accord de janvier 2004**.

Celui-ci nous permettra également de **bénéficier d'informations indispensables**, de la part des services chinois, pour lutter contre l'arrivée de stupéfiants sur notre territoire.

CONCLUSION

La coopération franco-chinoise en matière de sécurité intérieure permettra de lutter plus efficacement contre diverses formes de la criminalité organisée transnationale. De plus, cet accord améliorera la connaissance réciproque des services français et chinois impliqués dans le maintien de la sécurité intérieure.

Il a été, peu après sa signature, ratifié par la Chine qui accorde beaucoup d'importance à sa ratification par le Parlement français.

C'est pourquoi votre rapporteur vous propose d'adopter dans les meilleurs délais ce projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa séance du 29 mars 2006.

A la suite de l'exposé du rapporteur, et suivant son avis, la commission a **adopté** le présent 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 populaire de Chine relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure, signé à Pékin le 8 janvier 2004 et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Assemblée nationale n° 2376 (XIIe législature).

ANNEXE - ÉTUDE D'IMPACT¹

I - Etat du droit actuel

Jusqu'à présent la coopération policière franco chinoise ne s'appuyait sur aucun texte juridique contraignant. Désormais, l'accord du 8 janvier 2004 permettra d'améliorer la coopération en matière de sécurité intérieure et de lutter plus efficacement contre la criminalité organisée et ses répercussions, en autorisant, notamment, les services de police de procéder à des échanges d'information pouvant porter sur des données à caractère personnel.

Ainsi, l'accord de Pékin, en organisant dans un cadre juridique précis les échanges d'informations et la communication de données, rendra plus aisées les demandes françaises en la matière et permettra de les voir traitées dans un délai écourté.

En outre, compte tenu de l'amplitude de l'immigration irrégulière en provenance de Chine, qui représente le premier flux au niveau national, largement organisée par des bandes criminelles (triades), la coopération avec ce pays revêt une importance particulière.

II – Absence de nécessité de modifier le droit interne

Cet accord prévoit, notamment, la possibilité pour les deux Etats de s'échanger des informations nominatives afin de prévenir notamment le trafic illicite de stupéfiants (article 5). Ces échanges s'appuient pour la Partie française sur la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure modifiée, qui prévoit dans son article 24 que les données personnelles gérées par les services nationaux de police et de gendarmerie peuvent être transmises à des organismes de coopération internationale en matière judiciaire ou à des services de police étrangers à la double condition que :

- cet échange se fasse dans le cadre d'engagements internationaux régulièrement introduits dans l'ordre juridique interne,

- l'organisme de coopération internationale ou les services destinataires de ces données offrent des garanties suffisantes à celles du droit interne français pour la protection des données personnelles.

L'article 24 susvisé rappelle, par ailleurs, que le caractère suffisant du niveau de protection s'apprécie notamment en fonction des dispositions en vigueur dans l'Etat cocontractant, des mesures de sécurité qui y sont appliquées, des caractéristiques propres du traitement, telles que ses fins et sa durée, ainsi que de la nature, de l'origine et de la destination des données traitées.

Si la législation chinoise en matière de protection de données nominatives s'avère quelque peu lacunaire, l'accord franco chinois offre, en revanche, des garanties en terme de finalité, durée de conservation, droit d'accès au traitement et de mise à jour des informations à caractère personnel (articles 3 et 8 de l'accord) .

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

Dès lors, la condition posée à l'article 24 de la loi du 18 mars 2003 modifiée pourrait être regardée comme ayant été remplie.