

N° 199

---

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 février 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 Macédoine relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure,*

Par M. André BOYER,  
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 Kergeris, 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 : 21 rectifié (2004-2005)

---

Traités et conventions.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTON</b> .....	3
<b>I. LES ORIGINES HISTORIQUES DE L'AUGMENTATION DE LA CRIMINALITÉ ET DE SON PASSAGE PAR LA MACÉDOINE</b> .....	4
<b>II. LES TRAFICS LES PLUS FRÉQUENTS</b> .....	6
A. LE TRAFIC DE DROGUE.....	6
B. LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS.....	7
C. L'IMMIGRATION CLANDESTINE.....	7
D. LA CONTREFAÇON.....	7
E. LES MESURES PRISES PAR LA POLICE MACÉDONIENNE.....	7
<b>III. L'INTÉRÊT DE L'ACCORD</b> .....	9
A. UN ACCORD CLASSIQUE DANS SA FORME ET INDISPENSABLE EN TERMES DE GÉOPOLITIQUE.....	9
B. LES DOMAINES DE COOPÉRATION BILATÉRALE ENVISAGÉS .....	10
<b>CONCLUSION</b> .....	12
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	13
<b>PROJET DE LOI</b> .....	14
<b>ANNEXE - ETUDE D'IMPACT</b> .....	15

Mesdames, Messieurs,

La Macédoine est un pays jeune et un état fragile. Elle a choisi tardivement son indépendance (1991), qu'elle a négociée de manière pacifique avec Belgrade après avoir constaté l'irréversibilité de la désintégration de la fédération yougoslave.

Durant les dix premières années de son existence, elle s'est employée à bâtir un système parlementaire (assemblée unique), à pratiquer l'alternance démocratique, à ériger les fondements de l'état de droit et à favoriser l'éclosion d'une presse et de médias d'opinion, mais, d'emblée, la situation sur le plan ethnique s'est caractérisée par une « cohabitation crispée » entre les Slavo-macédoniens et les Albanais. Plusieurs incidents d'une certaine gravité ont progressivement dégradé le climat, favorisant à la frontière nord une agression albanaise menée de l'extérieur qui a été renforcée par une rébellion locale (février 2001).

Ce conflit a rapidement été jugulé (moins de 200 morts) et une solution négociée a été trouvée grâce à la communauté internationale (accord d'Ohrid).

Aujourd'hui encore, la présence et l'action de l'Union européenne (institution du RSUE<sup>1</sup>, mission de police « Proxima », EUMM<sup>2</sup>, AER<sup>3</sup>) mais aussi de l'OSCE, de l'OTAN et des Etats-Unis continuent de représenter un facteur important de la stabilisation politique du pays.

Depuis son indépendance, en 1991, la République de Macédoine met en place des réformes structurelles.

Le gouvernement constitué par Branxo Crevnkovski, élu Président de la République en mai 2004, a défini trois priorités d'actions dont la seconde, vitale pour l'avenir du pays, est de lutter contre la corruption et le crime organisé. Dans ce but, l'une des premières mesures a été la restructuration de la police macédonienne ; son directeur général s'est rendu en France récemment et a souligné la sensibilité des Macédoniens aux efforts français en matière de coopération policière.

---

<sup>1</sup> Représentant du secrétaire général de l'Union européenne

<sup>2</sup> Mission de surveillance de l'Union européenne

<sup>3</sup> Agence européenne de reconstruction

## I. LES ORIGINES HISTORIQUES DE L'AUGMENTATION DE LA CRIMINALITÉ ET DE SON PASSAGE PAR LA MACÉDOINE

Il est indispensable d'aider la Macédoine à lutter contre la criminalité.

La Macédoine est traversée par la « route des Balkans », utilisée pour les trafics de stupéfiants comme pour la traite des êtres humains. L'activité criminelle ne semble pas diminuer. Un plan de réforme de la police se met en place, des projets de réforme de la justice s'organisent, mais la situation est très critique dans différents domaines criminels.

Du fait de la situation géographique, la Macédoine est une voie naturelle de pénétration pour le transfert de drogues des pays du Proche et Moyen-Orient vers les pays européens (à titre d'exemple, on peut rappeler que 150 kg d'héroïne ont été saisis entre janvier et juin 2004). Deux voies sont usitées :

- par le sud : Turquie, Bulgarie, Macédoine, Grèce ou Albanie vers l'Italie ;
- par le nord : Turquie, Bulgarie, Macédoine, Kosovo et Serbie.

**Le recours à la route des Balkans est issu du différend qui oppose la Macédoine à la Grèce**, qui n'a pas supporté la reconnaissance de l'indépendance de ce territoire.

Plusieurs incidents ont ponctué cette opposition entre la Grèce et la Macédoine :

- le 14 février 1992 : 700 000 personnes ont manifesté à Salonique contre la reconnaissance de la Macédoine ;
- le 10 décembre 1992 : manifestation contre l'attitude de la Grèce à Skopje et protestations contre la reconnaissance de la Macédoine à Athènes (un million de personnes) ;
- le 15 octobre 1993 : rupture par la Grèce de tout dialogue avec la Macédoine ;
- **le 16 février 1994 : fermeture par la Grèce de toute la frontière.**

La résistance de la Grèce, qui reproche à son voisin du Nord son nom et son drapeau (le symbole de Verginia, que l'on aurait trouvé près du tombeau du roi Philippe, père d'Alexandre le Grand), a beaucoup gêné la République de Macédoine dans sa quête d'une reconnaissance internationale. En même temps, à chaque fois qu'elle a tenté d'isoler encore plus la jeune République, les puissances occidentales ont fait un effort significatif :

reconnaissance par six pays de l'Union européenne, à la suite de la rupture du dialogue, reconnaissance par les Etats-Unis, malgré la présence d'un très fort lobby grec, à la suite de la fermeture de la frontière et du port de Salonique.

On peut noter que le contexte diplomatique était et demeure si dégradé que la Macédoine n'a été admise à l'origine (avril 1993) à l'ONU que sous le nom d'ex-République yougoslave de Macédoine (FYROM : former yougoslav republic of Macedonia).

Ces éléments historiques qui ont marqué la naissance de la jeune république macédonienne contribuent largement à expliquer les problèmes de sécurité intérieure auxquels elle est confrontée aujourd'hui et qui donnent une telle importance à l'assistance que notre pays peut lui apporter.

En effet, la fermeture, en 1994, par la Grèce, de toute la frontière gréco-macédonienne et sa conséquence, le blocage de l'accès, pour la Macédoine, au port de Salonique, a bouleversé les voies commerciales macédoniennes : celles-ci, ne pouvant plus emprunter l'axe nord-sud, ont dû se retourner vers la « route des Balkans » (axe est-ouest), afin que la Macédoine ne soit pas entièrement asphyxiée en termes de commerce international. Cette habitude a perduré malgré la réouverture de la frontière gréco-macédonienne en octobre 1995.

La Macédoine est aujourd'hui un territoire « clé » des trafics criminels balkaniques, notamment dans les domaines de la drogue et de la traite des êtres humains.

## II. LES TRAFICS LES PLUS FRÉQUENTS

### A. LE TRAFIC DE DROGUE

Il concerne les produits les plus divers.

Le commerce de l'ecstasy est en plein essor, affirment les inspecteurs de l'Agence pour la lutte contre le trafic de drogues. Depuis 1996, 65 tablettes d'ecstasy seulement avaient été saisies, mais ce commerce a nettement augmenté, et une récente opération policière s'est soldée par la saisie de 18 000 tablettes en 2003. **La première origine de la drogue est bulgare.** En Bulgarie, le prix d'un comprimé est de 0,50 euro. La seconde source d'approvisionnement est serbe. A Skopje, le comprimé est revendu entre 8 et 10 euros, d'où une marge commerciale assez importante.

Les plus récentes statistiques sont alarmantes :

- pour 2003 : durant les trois derniers mois, la police a saisi plus de 200 kg de drogue dont 54 kg d'héroïne, 150 kg de hachisch et 1898 pilules d'ecstasy ;

- pour 2004 : depuis le début de l'année, 57 kg d'héroïne, 250 kg de hachisch et 65 kg de cocaïne ont été saisis. De juin à septembre, cinq filières ont été démantelées et 19 personnes arrêtées ;

- pour 2005 : la majorité de l'héroïne saisie vient de Turquie. En janvier 2005, 40 kg ont été saisis en provenance d'Albanie.

## ***B. LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS***

En ce qui concerne la traite des êtres humains, les filières en provenance d'Ukraine, de Roumanie, de Moldavie et de Bulgarie sont activées en Macédoine. Peu d'opérations ont été réalisées par la police criminelle, en pleine restructuration.

Dans le domaine de la prostitution, la Macédoine est devenue un réceptacle et un lieu de transit. Les jeunes femmes de Moldavie (qui est aujourd'hui le pays le plus pauvre d'Europe), mais aussi d'Ukraine, de Bulgarie et de Roumanie, sont attirées par des mafieux en Macédoine et y restent bloquées ou sont envoyées clandestinement et massivement en Europe occidentale.

Un rapport des Nations unies sur le bilan des droits de la personne relevait, en 2003, « l'utilisation de la Macédoine comme pays de transit et de destination, notamment pour la traite de femmes et d'enfants à des fins de prostitution ».

## ***C. L'IMMIGRATION CLANDESTINE***

Dans le domaine de la lutte contre l'immigration clandestine, le ministère de l'Intérieur a intensifié la formation des policiers, avec la création d'une police aux frontières. Les immigrants sont d'origine albanaise, moldave, roumaine, bulgare et turque.

## ***D. LA CONTREFAÇON***

La lutte contre la contrefaçon s'est également intensifiée avec plusieurs opérations de saisies par la police et les douanes.

## ***E. LES MESURES PRISES PAR LA POLICE MACÉDONIENNE***

Le ministère de l'Intérieur affirme que les activités criminelles ont globalement diminué au cours des derniers mois. Contredisant cette analyse officielle, la presse a fait état d'une recrudescence de la violence (329 actes criminels en 5 mois dont des vols à main armée et des enlèvements) et d'une récente saisie par la douane de grosses quantités de drogues (héroïne et marijuana).

La police (10 750 fonctionnaires dont 6 300 policiers en uniforme, 1 300 policiers appartenant à la police criminelle et 3 150 employés à des tâches de secrétariat ou de logistique).

Le ministre de l'Intérieur poursuit l'effort de son prédécesseur, M. Hari Kostov (nommé premier ministre en mai 2004) dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, mais beaucoup de travail reste à faire pour mieux impliquer et motiver les policiers macédoniens.

Un plan de réforme de la police a été adopté par le Gouvernement en août 2003. Sa mise en œuvre est en cours, notamment avec l'appui de la mission européenne de police « Proxima » et différents programmes de la Commission européenne. Elle devrait être achevée en 2005.

La délégation du SCTIP (service de coopération technique international de police) en Macédoine a été ouverte en 1999 et un important volet de la coopération mise en place concerne la lutte contre la criminalité organisée et l'appui à la réforme de la police.

### III. L'INTÉRÊT DE L'ACCORD

Le développement de ces différentes formes de criminalité explique qu'un accord franco-macédonien en matière de sécurité intérieure ait été signé le 18 décembre 2003 à Skopje.

#### *A. UN ACCORD CLASSIQUE DANS SA FORME ET INDISPENSABLE EN TERMES DE GÉOPOLITIQUE*

La France est coutumière des accords de coopération en matière de sécurité intérieure. Elle en a récemment conclus avec le Tadjikistan, la République slovaque, la Bulgarie et la Russie.

Les accords de coopération en matière de sécurité intérieure se présentent comme des « accords-cadres » fixant les principes généraux de la coopération policière. Ils marquent également la volonté politique des pays partenaires de coopérer en matière de sécurité intérieure et de faciliter l'assistance mutuelle.

Ils posent le principe d'une coopération opérationnelle et technique, ainsi que d'une assistance mutuelle entre les deux parties, dans toute une série de domaines touchant à des activités criminelles à dimension internationale.

**Notre pays et les nations européennes ont un intérêt tout particulier à conclure des accords de coopération en matière de sécurité intérieure avec la Macédoine, compte tenu de sa position géographique qui favorise tous les flux criminels : en effet, elle a une frontière commune avec un Etat européen « Schengen » (la Grèce) et une seconde avec un futur membre de l'Union européenne (la Bulgarie).**

Les **Etats européens** se sont d'ailleurs rendu compte de l'importance que revêtait la coopération en matière de sécurité avec la Macédoine en créant la **mission de police Proxima**, conçue en juillet 2003 pour soutenir le développement d'une police efficace et professionnelle, et promouvoir les normes européennes en matière de police en Macédoine.

Elle fait suite à la mission militaire Concordia de l'Union européenne, effectuée suite aux troubles inter-ethniques de la région. 190 policiers et gendarmes de l'Union participaient à cette mission en juillet 2004, dont six policiers et 17 gendarmes français.

## ***B. LES DOMAINES DE COOPÉRATION BILATÉRALE ENVISAGÉS***

Ils sont au nombre de treize : la criminalité organisée, le trafic de stupéfiants, le blanchiment de fonds, le terrorisme, la traite des êtres humains, le trafic d'armes et de matières nucléaires, le trafic d'objets d'art, les contrefaçons, l'immigration illégale, la sécurité des transports, la police technique et scientifique, le maintien de l'ordre et la formation des personnels.

La coopération en matière de lutte contre la criminalité internationale prévoit un échange d'informations sur la structure et les méthodes des groupes criminels, ainsi que sur les nouvelles formes de la criminalité internationale

En ce qui concerne la criminalistique, la criminologie et les méthodes d'enquête, des échanges de spécialistes dans le cadre d'actions de formation sont également prévus.

La coopération en matière de lutte contre la **drogue** prévoit des **échanges d'informations et d'échantillons**.

La lutte contre le terrorisme s'effectue par échange d'informations sur les actes et les groupes terroristes.

Les aspects techniques de coopération sont : la formation générale et spécialisée, les échanges d'informations et d'expériences professionnelles, le conseil technique, l'échange de documentation spécialisée, l'accueil réciproque de fonctionnaires et d'experts.

S'agissant de la formation des personnels, les actions de coopération suivantes sont programmées pour 2005 :

- L'appui à la réforme de la police que deux actions concrétisent :
  - la création d'une unité des missions spéciales type RAID<sup>1</sup> (opérationnelle) ;
  - la mise en place de formations cynotechniques en 2005 faisant suite à la création d'un centre de formation en 2004
- L'appui à l'Académie de police.

Quatre classes de 60 élèves suivront des cours de français durant les 4 années de la scolarité de l'Académie supérieure de police

- L'appui à la lutte contre la criminalité organisée grâce à deux manifestations :

---

<sup>1</sup> Recherche Assistance Intervention Dissuasion

- le séminaire de lutte contre la fraude documentaire,
- le séminaire sur la sûreté aéroportuaire.

Bien entendu, l'accord prévoit que la coopération pourra être refusée dans le cas où elle nuirait à la souveraineté, à la sécurité, à l'ordre public, aux règles d'organisation et de fonctionnement de l'autorité judiciaire ou à d'autres intérêts essentiels de l'Etat. De même, une demande de communication d'information peut être rejetée si son acceptation porte atteinte aux droits fondamentaux de la personne. Il est à noter que la loi sur la protection des données personnelles a été promulguée et ratifiée en Macédoine par le parlement en janvier 2005.

## CONCLUSION

En conclusion, je préciserai qu'actuellement la Macédoine a des accords de coopération en matière de sécurité intérieure avec la Serbie, la Bulgarie, la Roumanie, l'Albanie, l'UNMIK (United Nations interim administration mission et le Kosovo) mais que le seul accord de ce type avec un pays européen est celui qui a été signé avec la France le 18 décembre 2003.

Jusqu'alors, la coopération française avec la République de Macédoine n'était fondée sur aucun texte. C'est pourquoi, pour formaliser les échanges et placer cette coopération dans un cadre juridique clairement défini, il a été utile, pour chacune des parties, de signer cet accord de coopération en matière de sécurité intérieure, qui organise notamment les échanges d'informations et la communication de données entre la France et la Macédoine, qui pourront aider ce dernier pays à lutter contre la criminalité et faciliteront les demandes françaises de renseignements en permettant notamment leur traitement dans un délai écourté.

La Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées vous recommande d'adopter le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord de coopération en matière de sécurité intérieure entre la France et la Macédoine.

## **EXAMEN EN COMMISSION**

La commission a examiné le présent rapport lors de sa séance du 16 février 2005.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, la commission a adopté le projet de loi.

## **PROJET DE LOI**

(Texte proposé par le Gouvernement)

### **Article unique<sup>1</sup>**

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Macédoine relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure, signé à Skopje le 18 décembre 2003, et dont le texte est annexé à la présente loi.

---

<sup>1</sup> Voir le texte annexé au document Sénat n° 21 rectifié (2004-2005)

## **ANNEXE - ETUDE D'IMPACT<sup>1</sup>**

Projet de loi autorisant la ratification de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Macédoine relatif à la coopération en matière de sécurité intérieure

### **I - Etat du droit existant**

Jusqu'à présent, la coopération avec la République de Macédoine en matière de sécurité intérieure n'était fondée sur aucun texte.

Or, pour formaliser les échanges et pour asseoir cette coopération dans un cadre juridique clairement défini, il a été jugé utile, pour chacune des parties, de signer un accord en matière de sécurité intérieure.

### **II - Introduction dans la législation interne**

Cet accord organise, dans un cadre juridique précis, des échanges d'informations et la communication de données 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.

Une fois introduit dans le droit interne, il ne nécessitera pas d'autre acte juridique.

---

<sup>1</sup> Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.