



N° 1931 et N° 1932

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 mai 2014

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR :

– LE PROJET DE LOI, *adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement du Royaume de **Belgique**, le Gouvernement de la République fédérale d'**Allemagne** et le Gouvernement du Grand-Duché de **Luxembourg** concernant la mise en place et l'exploitation d'un **centre commun de coopération policière et douanière** dans la zone frontalière commune,*

ET

– LE PROJET DE LOI, *adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de **Luxembourg** relatif à la **coopération** dans leurs **zones frontalières** entre les **autorités de police** et les **autorités douanières**,*

PAR M. ANDRÉ SCHNEIDER

Député

ET

ANNEXE : TEXTES DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Voir les numéros :

Sénat : **664, 665** (2011-2012), **310, 311, 312** et T.A. **87, 88** (2012-2013).

Assemblée nationale : **678** et **679**.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. DEUX ACCORDS TENDANT À RENFORCER LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE EN MATIÈRE POLICIÈRE ET DOUANIÈRE	7
A. LE DÉVELOPPEMENT D'UNE COOPÉRATION ENTRE SERVICES DE POLICE ET DE DOUANE DE PART ET D'AUTRE DES FRONTIÈRES	7
1. La convention d'application de l'accord de Schengen	7
2. La coopération douanière instituée par la convention dite « de Naples II ».....	7
3. De nombreux autres accords déjà en vigueur aux frontières françaises	8
B. L'APPORT DE CES DEUX TEXTES	9
1. De l'accord bilatéral de 2001 avec le Luxembourg à l'accord quadripartite de 2008.....	9
2. Un centre commun de coopération policière et douanière installé au Luxembourg	10
3. Une coopération directe entre services	12
II. LES PRINCIPALES STIPULATIONS DES DEUX ACCORDS	15
A. L'ACCORD ENTRE LA FRANCE ET LE LUXEMBOURG, SIGNÉ LE 15 OCTOBRE 2001	15
1. Stipulations générales	15
2. Mise en place d'un centre de coopération policière et douanière	15
3. Développement d'une coopération directe entre services	16
4. Dispositions d'application et finales	17
B. L'ACCORD ENTRE LA FRANCE, LA BELGIQUE, L'ALLEMAGNE ET LE LUXEMBOURG, SIGNÉ LE 24 OCTOBRE 2008	17
1. Mise en place d'un centre commun de coopération policière et douanière.....	17
2. Création d'un fichier commun	18
3. Fonctionnement du centre commun.....	18

4. Dispositions d'application et finales.....	19
CONCLUSION.....	21
ANNEXE 1 : AUDITIONS.....	23
EXAMEN EN COMMISSION	25
ANNEXE : ETAT DES RATIFICATIONS.....	27
ANNEXE : TEXTES DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.....	29

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

L'Assemblée nationale est saisie des deux textes suivants :

– le projet de loi, n°679, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché du Luxembourg relatif à la coopération dans leurs zones frontalières entre les autorités de police et les autorités douanières ;

– le projet de loi n°678, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg concernant la mise en place et l'exploitation d'un centre commun de coopération policière et douanière dans la zone frontalière commune.

Votre Rapporteur a jugé utile d'examiner ces deux textes dans le cadre d'un rapport unique en raison des objectifs communs qui les rapprochent, mais aussi parce qu'il paraît nécessaire de présenter l'articulation juridique entre ces deux accords complémentaires.

Le premier accord, de nature bilatérale, a été conclu le 15 octobre 2001 avec le Grand-Duché du Luxembourg. Il vise à renforcer la sécurité à la frontière en instituant un centre de coopération policière et douanière, installé au Luxembourg, et en prévoyant une coopération directe entre les services français et luxembourgeois.

Le second accord, de nature quadripartite, a été signé le 24 octobre 2008 entre la France, la Belgique, l'Allemagne et le Luxembourg. Il a pour effet d'élargir à la Belgique et à l'Allemagne le centre commun qui est prévu dans le cadre de l'accord précité, et à la France un centre constitué dans un cadre trilatéral par la Belgique, l'Allemagne et le Luxembourg.

Votre Rapporteur commencera par exposer le cadre juridique dans lequel ces deux accords s'inscrivent, ainsi que leurs principaux apports, avant de présenter plus en détail leurs stipulations respectives.

I. DEUX ACCORDS TENDANT À RENFORCER LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE EN MATIÈRE POLICIÈRE ET DOUANIÈRE

A. LE DÉVELOPPEMENT D'UNE COOPÉRATION ENTRE SERVICES DE POLICE ET DE DOUANE DE PART ET D'AUTRE DES FRONTIÈRES

1. La convention d'application de l'accord de Schengen

La suppression progressive des contrôles fixes aux frontières intérieures de l'espace Schengen s'est accompagnée d'un renforcement de la coopération entre les États membres, sur le fondement de la convention d'application de l'accord de Schengen (CAAS), signée le 20 juin 1990. Comme le rappelle l'étude d'impact jointe à chacun des deux projets de loi soumis à l'examen de votre Commission, il s'agit de « *compenser le déficit de sécurité pouvant résulter de la libre circulation des personnes* ».

La CAAS consacre ainsi le principe selon lequel les services de police s'accordent assistance aux fins de la prévention et de la recherche des faits punissables. La convention favorise notamment l'échange d'informations, demande le développement des moyens de communication, organise des « observations transfrontalières », permettant de poursuivre la surveillance et les filatures au-delà des frontières nationales, et fournit un cadre juridique pour le détachement de fonctionnaires de liaison.

L'article 39 de la CAAS permet, en outre, de conclure des arrangements spécifiques dans les régions frontalières, et autorise l'adoption de mesures de coopération plus complètes dans ce cadre. Tel est précisément l'objet des deux accords soumis à votre Commission.

2. La coopération douanière instituée par la convention dite « de Naples II »

Dans le domaine douanier, la convention relative à l'assistance mutuelle et à la coopération entre les administrations douanières, dite convention de « Naples II », signée le 18 décembre 1997 en application de l'article K3 du traité d'Amsterdam, repris dans les articles 82, 83 et 85 du chapitre IV du titre V du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, demande aux États membres de se prêter mutuellement assistance et de coopérer, par l'intermédiaire de leurs administrations douanières, en vue de prévenir, de rechercher et de réprimer les infractions aux réglementations douanières nationales et communautaires.

Cette convention favorise la coopération transfrontalière, notamment grâce à des mesures d'observation et de poursuites au-delà des frontières, suivant le modèle offert par la convention précitée d'application de l'accord de Schengen. La

convention de « Naples II » autorise, elle aussi, des mesures de coopération plus complètes, le deuxième paragraphe de son article 1^{er} précisant qu'elle n'affecte pas les dispositions plus favorables prévues par d'éventuels accords bilatéraux ou multilatéraux régissant la coopération douanière entre les Etats membres.

3. De nombreux autres accords déjà en vigueur aux frontières françaises

Les deux textes soumis à votre Commission, l'un à caractère bilatéral et signé avec le Luxembourg, l'autre à caractère quadrilatéral puisqu'il concerne non seulement ce dernier pays, mais aussi l'Allemagne et la Belgique, s'inscrivent dans la continuité d'autres accords de coopération transfrontalière signés par la France en matière policière et douanière. Un modèle de convention, ensuite adapté aux spécificités de chaque situation, a d'ailleurs été adopté en 1996 par le Comité de coordination de la politique européenne de sécurité intérieure.

Cette coopération transfrontalière est destinée à compléter les dispositions communes adoptées dans le cadre du dispositif « Schengen », que votre Rapporteur vient de présenter succinctement. Elle repose sur deux modalités principales : d'une part, la création de centres de coopération policière et douanière (CCPD), qui sont des outils de proximité précieux pour les unités opérationnelles ; d'autre part, une coopération directe entre les services compétents de part et d'autre des frontières.

Les centres de coopération policière et douanière connaissent un succès grandissant depuis leur création et se multiplient au plan européen. A la mi-2013, 41 centres étaient ainsi implantés dans 21 Etats membres. Dix de ces centres, si l'on inclut celui qui est prévu par les accords de 2001 et de 2008 soumis à votre Commission, ont été créés dans le cadre d'accords conclus par la France.

– **Avec l'Italie**, la France a signé un accord le 3 octobre 1997, à Chambéry, qui a permis la création de centres de coopération policière et douanière à Vintimille et à Modane, ainsi que l'organisation d'une coopération directe dans la zone frontalière. Cette convention a par la suite été complétée par plusieurs accords sous forme d'échange de lettres, fixant notamment les modalités de participation à des patrouilles mixtes.

– **Avec l'Allemagne**, l'accord signé le 9 octobre 1997, à Mondorf-les-Bains, a conduit à la création d'un centre de coopération policière et douanière, désormais situé à Kehl. L'accord organise aussi une coopération directe entre les services concernés sous la forme de détachement réciproque de fonctionnaires, d'échange d'informations et de coordination des interventions.

– **Avec la Suisse**, un accord de coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière a été signé le 11 mai 1998. Il a permis la création d'un CCPD sur le site aéroportuaire de Genève-Cointrin. L'instauration d'une coopération directe entre unités opérationnelles a conduit à l'organisation et à la coordination de patrouilles mixtes en zone frontalière. Un accord révisé a ensuite été conclu le 9 octobre 2007, après l'entrée de la Suisse dans l'espace Schengen.

– **Avec la Belgique**, l'accord de coopération qui a été conclu le 5 mai 2001, à Tournai, prévoit l'installation d'un centre de coopération policière et douanière, ainsi que diverses formes de coopération directe entre les services concernés. Un nouvel accord, signé le 25 février 2013 à Tournai, renforcera les compétences opérationnelles des patrouilles mixtes, permettra aux policiers présents sur le territoire de l'autre partie, même s'ils opèrent seuls, d'arrêter une personne prise en flagrant délit de commission d'une infraction, et autorisera la patrouille la plus proche, qu'elle soit belge ou française, à intervenir en situation d'urgence.

– **Avec l'Espagne**, le traité de coopération du 7 juillet 1998 institue des centres de coopération policière et douanière, au nombre de 4, et organise une coopération directe entre services de part et d'autre de la frontière.

– Enfin, la France vient de conclure un nouvel accord relatif à la coopération policière et douanière avec la **principauté d'Andorre**, le 17 mars 2014.

B. L'APPORT DE CES DEUX TEXTES

1. De l'accord bilatéral de 2001 avec le Luxembourg à l'accord quadripartite de 2008

L'accord entre la France et le Luxembourg relatif à la coopération dans leurs zones frontalières entre les autorités de police et les autorités de douane (ci-après « l'Accord bilatéral de 2001 ») a fait l'objet de négociations à partir de 1999, dans le cadre général que votre Rapporteur vient de rappeler. L'accord a été conclu le 15 octobre 2001, à Luxembourg.

Son objectif est de faciliter l'échange d'informations entre les autorités de police, de gendarmerie et de douane françaises et luxembourgeoises, ainsi que la coordination des missions de part et d'autre de la frontière. Sur le modèle des accords de coopération transfrontalière précédemment signés par la France en matière policière et douanière, cet accord repose sur deux piliers distincts : d'une part, la création d'un centre de coopération policière et douanière, installé à Luxembourg ; d'autre part le développement d'une « coopération directe » entre les services.

L'accord quadripartite entre la France, la Belgique, l'Allemagne et le Luxembourg concernant la mise en place et l'exploitation d'un centre commun de coopération policière et douanière dans la zone frontalière commune (ci-après « l'Accord quadripartite de 2008 ») a été négocié après la signature d'un accord tripartite entre ces trois derniers pays, le 25 février 2003, et la création consécutive d'un bureau commun de coopération policière, lui aussi installé à Luxembourg.

L'apport de l'accord quadripartite de 2008 est double : en matière de compétence géographique, le nombre des Parties coopérant dans le centre commun de Luxembourg passe de seulement deux – dans le cadre de l'accord de 2001 – ou trois – dans le cadre de l'accord de 2003, auquel la France n'est pas Partie – à quatre – dans le cadre de l'accord de 2008 ; par rapport à l'accord tripartite de 2003, le champ matériel de compétences du centre commun est par ailleurs élargi à la coopération douanière, sur le modèle de l'accord bilatéral de 2001.

L'article 14 de l'accord quadrilatéral de 2008 régit **l'articulation entre le texte de 2008 et celui de 2001** : les stipulations de l'accord bilatéral franco-luxembourgeois cesseront d'être en vigueur, pour ce qui concerne le centre de coopération policière et douanière, dès l'entrée en vigueur de l'accord quadrilatéral de 2008. Il n'y aura donc qu'un seul centre créé à Luxembourg à la suite des accords de 2001 et de 2008. Les différences entre le centre bilatéral qui était initialement prévu et le centre quadripartite sont détaillées dans la seconde partie de ce rapport.

On notera que les stipulations concernées cesseront d'être en vigueur, mais ne sont pas abrogées, ce qui permet de préserver une base juridique pour l'existence du centre commun dans l'hypothèse, peu vraisemblable à ce stade, où la Belgique et l'Allemagne se retireraient du centre quadripartite instauré par l'accord de 2008.

Cet accord quadrilatéral de 2008 supplantera, de la même façon, l'accord tripartite de 2003, même si aucune stipulation ne le prévoit explicitement.

En revanche, l'accord de 2008 n'a pas d'incidence sur les stipulations relatives à la « coopération directe » figurant dans l'accord de 2001. Ces stipulations ne cesseront pas d'être en vigueur et continueront à régir les relations franco-luxembourgeoises une fois que l'accord de 2008 sera entré en application.

C'est pourquoi l'approbation de l'accord bilatéral de 2001 demeure nécessaire, en parallèle de celle de l'accord quadripartite de 2008.

Votre Rapporteur tient également préciser, afin d'être complet, que l'instauration d'un centre de coopération policière et douanière commun à la France, la Belgique, l'Allemagne et le Luxembourg n'aura pas d'incidence sur l'existence du centre bilatéral franco-allemand créé par l'accord précité de 1997, ni sur celle du centre bilatéral franco-belge créé par l'accord précité de 2001.

2. Un centre commun de coopération policière et douanière installé au Luxembourg

Le centre commun de coopération policière et douanière, qui réunit dans un même bâtiment des policiers, des gendarmes et des douaniers des quatre Parties à l'accord de 2008, a **pour vocation de servir d'interface de proximité** entre les services compétents de la zone frontalière, afin de répondre à leurs besoins

quotidiens de coopération, sans effectuer de manière autonome des interventions à caractère opérationnel.

La mission du centre commun est double :

- d’une part, permettre un traitement rapide des requêtes mutuelles d’assistance, au moyen d’un fichier commun de données à caractère personnel ;
- d’autre part, aider et faciliter la préparation et la coordination de mesures opérationnelles ou d’intervention au profit des services nationaux ou locaux des Etats parties.

L’étude d’impact jointe au projet de loi autorisant l’approbation de l’accord de 2008 précise que **le recueil, l’analyse, l’échange et la diffusion d’informations** dans le cadre du centre commun concernent en particulier la petite et la moyenne délinquance à caractère transfrontalier, les trafics illicites, la lutte contre l’immigration irrégulière et les infractions qui s’y rapportent – filières d’immigration clandestine, fraudes et contrefaçons des titres d’identité et de voyage –, ainsi que tout autre fait se rapportant à la sécurité ou à l’ordre publics.

On pourra noter que la loi n°78-17 modifiée du 6 janvier 1978, dite « Informatique et Libertés », ne prévoit pas de restrictions à l’échange des données entre Etats membres de l’Union européenne. La CNIL considère la Belgique, l’Allemagne et le Luxembourg comme présentant des conditions de protection des données individuelles équivalentes à celles exigées par le droit français.

Il faut également noter que le centre commun, étant situé dans la ville de Luxembourg, est soumis à la législation du Grand-Duché en matière de traitement des informations et de protection des données.

Les agents affectés par la France au centre commun devront veiller à ce que les échanges d’information soient portés, autant que nécessaire, à la connaissance de la Section centrale de coopération policière (SCCOPOL) du ministère de l’intérieur. La nature des infractions devra ainsi être appréciée afin de distinguer celles qui relèvent de la délinquance transfrontalière et celles qui nécessitent une information immédiate de l’autorité centrale compétente.

Si le centre commun n’a pas pour vocation de procéder de façon autonome à des interventions de nature opérationnelle, ni à donner en principe des instructions dans ce domaine, il se tient à disposition des services compétents dans la zone frontalière pour faciliter le bon déroulement de leur coopération.

S’agissant du **rôle de coordination** qui est dévolu au centre commun, l’étude d’impact précitée fait état des domaines d’action suivants : surveillance, recherche et intervention dans les zones frontalières, notamment dans le cadre d’opérations de recherche d’urgence déclenchées selon des plans préalablement définis ; opérations menées par les services chargés de lutter contre l’immigration

irrégulière ; gestion d'opérations transfrontalières de maintien ou de rétablissement de l'ordre public.

Le centre commun assure aussi **un rôle de conseil et de soutien non opérationnel** pour l'exercice des droits d'observation et de poursuites transfrontalières, prévus par la convention d'application de l'accord de Schengen, comme votre Rapporteur l'a précédemment rappelé, ainsi qu'un rôle de soutien aux mesures de réadmission.

L'Accord de 2008 est **déjà mis en œuvre** de manière anticipée par les partenaires de la France, dans l'attente de l'ensemble des ratifications nécessaires ⁽¹⁾, tandis que notre pays a adopté un certain nombre de mesures à titre de préfiguration. Le centre existe en tant que bureau tripartite de coopération policière depuis mars 2003, date à laquelle la France a envoyé des éléments précurseurs à Luxembourg. Au 1^{er} janvier 2014, le détachement français comptait 16 agents.

Le tableau ci-dessous présente les **effectifs du centre commun**. Selon les éléments communiqués à votre Rapporteur, ils correspondent déjà à la cible visée une fois que chaque Partie aura procédé à la ratification de l'Accord de 2008.

Luxembourg	1 agent des douanes et accises et 5 agents de police
Belgique	8 agents de police, 1 agent des finances et 1 agent des douanes
Allemagne	2 agents de la police de la Rhénanie, 1 agent de la police de la Sarre, 3 agents de la police fédérale et 2 agents des douanes
France	7 fonctionnaires de la police nationale (1 commandant et 3 brigadiers chefs de la police aux frontières, 2 gardiens de la paix et 1 capitaine de police judiciaire), 6 militaires de la gendarmerie nationale (1 chef d'escadron, 1 major, 1 adjudant, 1 maréchal des logis chef, 1 gendarme et 1 gendarme adjoint volontaire), 3 agents de la direction générale des douanes et des droits indirects (1 inspecteur et 2 agents de constatations)

(Source : réponse au questionnaire parlementaire)

Le centre commun a été sollicité 7 330 fois par les autorités belges, allemandes et luxembourgeoises en 2013, et 8 901 fois par les autorités françaises. Ces chiffres tendent à confirmer l'intérêt du centre commun pour les Parties, et en particulier pour la France, qui en est aujourd'hui le premier bénéficiaire.

3. Une coopération directe entre services

Les stipulations du titre II de l'accord bilatéral de 2001 permettent de donner une base juridique à des mesures dites de « coopération directe » entre services français et luxembourgeois, en complément de la coopération engagée dans le cadre du centre commun de Luxembourg.

(1) L'état des ratifications figure en annexe.

L'accord quadripartite de 2008 ne contient pas, en revanche, de stipulations relatives à la coopération directe, celle-ci étant réglée dans le cadre de précédents accords signés par la France avec la Belgique et l'Allemagne, sur la même base bilatérale qu'avec le Luxembourg.

La coopération directe s'est par ailleurs développée sur de nouvelles bases, plus ambitieuses, depuis la dernière décennie :

– d'abord sur une base *ad hoc*, avec le Traité entre le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, le Royaume d'Espagne, la République française, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas et la République d'Autriche relatif à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la migration illégale, signé à Prüm le 27 mai 2005 ;

– puis dans le cadre de l'Union européenne, notamment avec la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil de l'UE du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des Etats membres de l'Union européenne, avec la décision 2008/615/JAI du Conseil de l'UE du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière, et avec la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil de l'UE du 27 novembre 2008 relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

La « coopération directe » qui est prévue par l'accord bilatéral de 2001 avec le Luxembourg vise à réaliser des synergies entre les unités opérationnelles et à favoriser le développement d'une approche intégrée des questions de sécurité en zone frontalière.

Il s'agit ainsi de réaliser différents types d'échanges techniques et opérationnels, ainsi que de mettre en œuvre des mécanismes de coordination des actions, selon des modalités de fonctionnement déconcentrées et des procédures simplifiées. La « coopération directe » repose notamment sur :

– la systématisation des contacts entre les services, favorisés par des programmes de perfectionnement et des exercices transfrontaliers communs, par la définition de référents pour la coopération bilatérale, disposant de connaissances suffisantes de la langue et de l'organisation administrative de l'autre Partie contractante, par le détachement de fonctionnaires de liaison, ainsi que par la facilitation des liaisons de communication ;

– la communication de toute information utile pour l'analyse de la criminalité dans la zone frontalière commune et pour l'identification des modes opératoires des réseaux criminels transfrontaliers ;

– la mise en œuvre d’opérations coordonnées ou conjointes de police administrative, telles que des patrouilles mixtes ou des contrôles conjoints, dans le respect des principes fondamentaux relatifs à la mise en œuvre des prérogatives de puissance publique ;

– la coordination des plans d’intervention en zone frontalière, notamment pour la gestion des conséquences en matière d’ordre public des catastrophes naturelles ou des accidents industriels et technologiques, la régulation des flux routiers en cas d’accidents ou de conditions climatiques particulières, ainsi que la mise en œuvre de plans de recherche de malfaiteurs et de personnes enlevées ou disparues.

II. LES PRINCIPALES STIPULATIONS DES DEUX ACCORDS

A. L'ACCORD ENTRE LA FRANCE ET LE LUXEMBOURG, SIGNÉ LE 15 OCTOBRE 2001

1. Stipulations générales

L'article 1^{er} détermine les services appelés à coopérer dans le cadre du présent accord : la police nationale, la gendarmerie nationale et la douane, pour la partie française ; la police grand-ducale et la douane, pour la partie luxembourgeoise. S'agissant de la France, il s'agit des services compétents dans les deux départements frontaliers de la Moselle et de la Meurthe-et-Moselle.

L'article 2 a pour objet de définir le cadre de la coopération franco-luxembourgeoise : elle repose non seulement sur un centre de coopération policière et douanière, mais aussi sur une coopération directe entre unités correspondantes, dans le respect de la souveraineté de chacune des Parties et des attributions des autorités administratives et judiciaires territorialement compétentes.

2. Mise en place d'un centre de coopération policière et douanière

Comme votre Rapporteur l'a précédemment indiqué, les stipulations relatives à la création et à l'exploitation d'un centre de coopération policière et douanière franco-luxembourgeois cesseront d'être en vigueur dès l'entrée en vigueur de l'accord quadripartite de 2008 avec la Belgique, l'Allemagne et le Luxembourg, conformément à l'article 14 de ce dernier accord.

Dans la mesure où ces stipulations ne devraient pas trouver à s'appliquer, votre Rapporteur se limitera à une très brève présentation.

Les différences rédactionnelles entre les stipulations pertinentes des deux accords, s'agissant du centre commun, résultent principalement de l'écart entre leurs matrices juridiques spécifiques :

– l'accord bilatéral de 2001 s'inspire pour l'essentiel du modèle de convention élaboré par la France en 2006 pour la coopération transfrontalière en matière policière et douanière ;

– l'accord quadrilatéral de 2008 s'inspire plutôt d'accords élaborés conjointement par les Etats du Benelux, en ce qui concerne le fonctionnement du centre commun, et de rédactions d'origine allemande pour le volet relatif aux données personnelles.

Sur le fond, s'il y a des différences entre le centre bipartite et le centre quadrilatéral, elles concernent avant tout leurs caractéristiques constitutives (Etats

Parties, zone géographique de compétence, services participants), ainsi que certaines modalités de fonctionnement, l'accord quadripartite permettant la saisine du centre commun par des unités et des services non-sis en zone frontalière ou bien dans le cadre de requêtes de nature extra-frontalière.

L'article 3 est relatif aux modalités d'organisation du centre commun, qui est implanté dans le bâtiment administratif de la police grand-ducale à Luxembourg. On notera en particulier que les frais d'entretien du centre sont partagés à égalité entre chaque Partie.

L'article 4 définit de manière générale les missions du centre commun : favoriser le bon fonctionnement de la coopération transfrontalière en matière policière et douanière, la prévention et la recherche des faits punissables, notamment la lutte contre l'immigration irrégulière et la traite des êtres humains, la lutte contre la délinquance frontalière, les trafics illicites de marchandises, et prévenir les menaces à la sécurité et à l'ordre publics.

L'article 5 autorise le recueil, l'analyse et l'échange, au sein du centre commun, de toutes informations et données utiles à la coopération en matière policière et douanière.

L'article 6 précise les domaines dans lesquels le centre commun peut contribuer à des interventions à caractère opérationnel. Le centre commun n'étant pas autorisé à effectuer de telles interventions de façon autonome, sa contribution se limite à des actions de préparation et de soutien technique, d'harmonisation et de coordination.

L'article 7 est consacré au statut des agents affectés au centre commun. Ils doivent y travailler en équipe, mais continuent à relever de leur hiérarchie d'origine. L'Etat d'accueil doit leur appliquer les mêmes règles qu'à ses propres agents en ce qui concerne leur responsabilité et leur protection. Ils sont autorisés à porter leur uniforme national ou un signe distinctif apparent, ainsi que leurs armes réglementaires, à la seule fin d'assurer leur légitime défense.

3. Développement d'une coopération directe entre services

L'article 8 consacre le principe d'une « étroite » coopération directe entre les services concernés par l'accord, y compris leurs unités opérationnelles.

L'article 9 fournit une base juridique au détachement réciproque d'agents chargés d'assumer des fonctions de liaison, sans exercer de droits souverains. L'Etat d'accueil leur applique les mêmes dispositions en matière de responsabilité et de protection qu'à ses propres agents.

L'article 10 comprend une liste détaillée de mesures destinées à :

– intensifier les échanges directs d'informations relatives à la lutte contre la criminalité et revêtant une importance pour la zone frontalière ;

- améliorer les moyens de communication ;
- intensifier la coopération, lorsque le centre commun n’entre pas en action, dans le cadre d’opérations effectuées pour la prévention et la recherche de faits punissables ou pour prévenir des menaces ;
- élargir les contacts entre les différents services et développer les échanges dans le cadre d’activités de formation et de perfectionnement.

Les autorités centrales nationales doivent être immédiatement associées dans les cas présentant une particulière gravité ou revêtant un caractère suprarégional.

L’article 11 demande aux Parties de réunir les conditions préalables à l’utilisation par les services concernés de moyens aériens dans le cadre des observations et des poursuites transfrontalières ou à l’occasion d’interventions transfrontalières décidées en commun.

4. Dispositions d’application et finales

Une clause de sauvegarde a été insérée à **l’article 12**. Elle permet à chaque Partie de refuser sa coopération, de la limiter ou de la soumettre à des conditions, afin de préserver un certain nombre de principes et d’intérêts fondamentaux.

L’article 13 renvoie à l’article 43 de la convention d’application de l’accord de Schengen pour la responsabilité en cas de dommages causés par les agents dans l’exercice de leurs missions.

L’article 14 confie à un groupe de travail commun et à un groupe d’experts la mission de veiller à la bonne mise en œuvre de l’accord.

L’article 15 fixe les conditions d’entrée en vigueur et de dénonciation de la convention.

B. L’ACCORD ENTRE LA FRANCE, LA BELGIQUE, L’ALLEMAGNE ET LE LUXEMBOURG, SIGNÉ LE 24 OCTOBRE 2008

1. Mise en place d’un centre commun de coopération policière et douanière

L’article 1^{er} établit le cadre général de fonctionnement du centre commun : il vise à faciliter la coordination des missions de part et d’autre des frontières, ainsi que les échanges d’informations, dans le respect de la souveraineté des Parties contractantes et des attributions des autorités administratives et judiciaires territorialement compétentes.

L’article 2 précise les services participant au centre commun, ainsi que la zone frontalière concernée pour chacune des quatre Parties à l’accord.

S'agissant de la France, cette zone est plus étendue que celle de l'accord de 2001. Outre la Moselle et la Meurthe-et-Moselle, elle inclut en effet les Ardennes et la Meuse. Les agents travaillant au centre commun agissent sur instructions de leur autorité d'envoi et ne peuvent effectuer de façon autonome des interventions à caractère opérationnel.

La zone frontalière couverte par l'Accord concerne la totalité du territoire du Grand-Duché de Luxembourg, les arrondissements judiciaires de Dinant, d'Arlon, de Neufchâteau, de la Marche et d'Eupen en Belgique, ainsi que les districts des présidences de police de Rheinpfalz, de Westpfalz et de Trèves en Rhénanie-Palatinat et la totalité du territoire de la Sarre en Allemagne.

L'article 3 permet le recueil, l'analyse et l'échange de toutes les informations nécessaires à la coopération en matière policière et douanière, y compris lorsque ces informations n'ont pas de lien avec la zone frontalière. Le centre est également autorisé à aider et à faciliter la préparation et la coordination de mesures d'intervention ponctuelles, à apporter un soutien à l'exécution administrative des activités d'observation et de poursuite transfrontalières, ainsi qu'à la remise d'étrangers en situation irrégulière.

2. Création d'un fichier commun

L'article 4 fixe les conditions dans lesquelles est créé un fichier de données à caractère personnel permettant de rassembler et de présenter des demandes d'assistance dans le cadre des missions dévolues au centre commun.

L'article 5 établit les obligations incombant au Grand-Duché de Luxembourg en ce qui concerne la protection des données contenues dans le fichier commun.

L'article 6 renvoie à un protocole les modalités techniques de fonctionnement du fichier.

3. Fonctionnement du centre commun

L'article 7 place les agents affectés au centre commun par chaque Partie sous l'autorité fonctionnelle d'un coordinateur national. Les décisions nécessaires en matière d'organisation et de gestion quotidienne relèvent des coordinateurs nationaux. Les agents demeurent toutefois soumis au pouvoir hiérarchique et disciplinaire de leurs autorités nationales respectives.

L'article 8 impose que les dossiers des autorités représentées dans le centre commun soient gérés et archivés séparément.

L'article 9 demande à la partie luxembourgeoise de mettre gratuitement à disposition les locaux du centre commun, avec l'équipement fonctionnel nécessaire, et de prendre en charge les frais d'exploitation et d'entretien courant des bâtiments.

L'article 10 met les dépenses courantes à la charge de l'ensemble des Parties contractantes, selon une répartition renvoyée à un protocole complémentaire, étant entendu que les dépenses courantes pour l'équipement spécifique de chaque Partie contractante restent à la charge de cette Partie.

L'article 11 confie aux coordinateurs nationaux la mission de régler les litiges à l'amiable. En l'absence de consensus, ces litiges sont soumis aux autorités nationales.

L'article 12 demande à la Partie luxembourgeoise d'appliquer aux agents des autres Parties contractantes les mêmes règles en matière de protection et d'assistance qu'à ses propres agents.

Le même article renvoie à l'article 43 de la convention d'application de l'accord de Schengen en cas de dommages causés par les agents dans l'exercice de leur mission.

Ils sont par ailleurs autorisés à porter leur uniforme national ou un signe distinctif apparent, ainsi que leurs armes individuelles de service, à la seule fin d'assurer leur légitime défense.

4. Dispositions d'application et finales

L'article 13 permet à chaque Partie de refuser sa coopération, de la limiter ou de la soumettre à des conditions, afin de préserver un certain nombre de principes et d'intérêts fondamentaux.

En application de **l'article 14**, les stipulations des articles 3 à 7 de l'accord de 2001, relatives à la mise en place et au fonctionnement d'un centre commun franco-luxembourgeois, cessent d'être en vigueur.

L'article 15 charge un groupe de travail commun, composé de représentants des Parties contractantes, de vérifier la mise en œuvre de l'accord et d'identifier les compléments ou actualisations qui pourraient être nécessaires.

L'article 16 précise que les ministres compétents des Parties contractantes peuvent conclure des protocoles complémentaires pour l'application de l'accord. Il s'agit notamment du protocole financier prévu à l'article 10 et du protocole relatif au fichier commun, prévu à l'article 6.

Les articles 17, 18 et 19, qui fixent respectivement les conditions d'entrée en vigueur et de dénonciation de l'accord, ainsi que les obligations de son dépositaire, n'appellent pas d'observations particulières.

CONCLUSION

Les deux accords soumis à votre Commission, l'un conclu en 2001 avec le seul Grand-Duché du Luxembourg, l'autre signé en 2008 avec ce pays ainsi qu'avec l'Allemagne et la Belgique, tendent à renforcer la coopération transfrontalière en matière policière et judiciaire.

L'accord de 2008 instaure ainsi un centre commun quadrilatéral, implanté à Luxembourg, afin d'organiser des échanges d'informations, mais aussi de faciliter et de coordonner des opérations de part et d'autre des frontières. Quant à l'accord bilatéral de 2001, il offre une base juridique pour intensifier la coopération directe entre les services français et luxembourgeois, comme le prévoient déjà d'autres accords signés par la France avec la Belgique et l'Allemagne.

Ces deux formes complémentaires de coopération, l'une directe, l'autre par l'intermédiaire d'un centre commun, permettent de répondre aux besoins quotidiens des services compétents en matière de sécurité et d'ordre publics, ainsi que de prévention et de répression de la criminalité transfrontalière. Elles contribuent à l'efficacité des services compétents des Parties contractantes, et garantissent un plus haut niveau de sécurité des personnes et des biens dans les zones frontalières.

Comme le rappelle l'étude d'impact accompagnant le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord bilatéral de 2001, ces coopérations sont d'autant plus nécessaires que les réseaux de criminalité organisée savent tirer tous les avantages de la libre circulation des personnes dans la zone Schengen et adapter leurs modes opératoires en conséquence.

C'est pourquoi votre Rapporteur ne peut qu'être favorable à l'approbation de ces deux accords de coopération.

ANNEXE 1 :

AUDITIONS

Néant

EXAMEN EN COMMISSION

La commission examine les présents projets de loi au cours de sa réunion du mardi 13 mai 2014 à 17 heures.

Après l'exposé du rapporteur, un débat a lieu.

M. Philip Cordery. Merci à notre rapporteur pour cet excellent rapport.

Il est important d'avoir enfin un accord prenant en compte la sécurité dans ces bassins de vie transfrontaliers, car la criminalité est elle-même transfrontalière. Il faut se donner les moyens de la prévenir et de la réprimer. Les citoyens concernés dans les zones frontalières sont nombreux.

Pour avoir récemment visité un centre commun de coopération policière et douanière à Tournai, en compagnie de Manuel Valls, lorsqu'il était ministre de l'intérieur, à l'occasion de la signature d'un accord franco-belge du même type, je sais à quel point les agents, policiers, gendarmes et douaniers, qui y travaillent font un excellent travail avec leurs collègues d'autres nationalités. Je tiens à le saluer.

La ratification de ces accords a pris beaucoup de temps, comme notre rapporteur l'a souligné. J'espère que l'accord franco-belge signé cette année pourra entrer en vigueur rapidement.

M. Jean-Paul Dupré. Je m'interroge sur le contenu de l'article 4, relatif à la mise en place d'un fichier commun. Conformément au 4^e alinéa, l'effacement des données à caractère personnel devra intervenir au plus tard dans un délai de trois ans. Quelles sont les garanties ? Nos concitoyens ont des devoirs, mais aussi des droits dans ce domaine.

M. Jean-Claude Buisine. Ces accords, relatifs à la coopération policière et douanière entre plusieurs États, ne reviennent-ils pas à tirer un constat d'échec ? Ces dispositions n'étaient-elles pas déjà prévues dans le cadre de Schengen ?

M. André Schneider, rapporteur. Le processus est complexe, dans la mesure où les pays concernés ont tous des réglementations différentes. Il faut aussi prendre en compte de nouvelles questions, notamment l'apparition de nouvelles formes d'esclavage. Les proxénètes pilotant les prostitués qui viennent travailler à Strasbourg, par exemple, restent de l'autre côté du pont de Kehl, où les règles ne sont pas les mêmes.

Il est précisé, à l'article 4 de l'accord de 2008, que c'est l'autorité ayant procédé à l'enregistrement des données qui doit procéder à leur effacement et que toute personne justifiant de son identité peut interroger, dans le cadre des dispositions du droit national, les autorités compétentes en matière de protection

des données. L'ensemble des Parties signataires s'engagent à respecter les stipulations de l'accord. Nous devons défendre nos concitoyens contre les fuites de données.

S'agissant de Schengen, je tiens aussi à rappeler que ces accords n'ont évidemment pas vocation à régler les questions d'immigration, ni à s'appliquer aux frontières extérieures de l'Union européenne, bien qu'ils puissent concerner les filières d'immigration clandestine et la réadmission des étrangers. Ils instaurent des coopérations entre services dans un secteur géographique très précis, afin de mettre en œuvre avec efficacité des principes existant déjà dans l'espace Schengen. Il convient en effet régler les difficultés de manière pragmatique. Je pense, par exemple, à l'affaire des douaniers qui s'étaient retrouvés devant les tribunaux pour avoir poursuivi des meurtriers de l'autre côté de la frontière avec la Suisse.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission *adopte* sans modification les projets de loi (n° 678 et n° 679).

ANNEXE

ETAT DES RATIFICATIONS

1. Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République française relatif à la coopération dans leurs zones frontalières entre les autorités de police et les autorités douanières, signé à Luxembourg le 15 octobre 2001

Luxembourg : l'accord a été ratifié par une loi du 28 avril 2014, publiée au Mémorial le 6 mai 2014.

2. Accord entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement de la République française, concernant la mise en place et l'exploitation d'un centre commun de coopération policière et douanière dans la zone frontalière commune, signé à Luxembourg le 24 octobre 2008

– Luxembourg : l'accord a été ratifié par la loi précitée du 28 avril 2014, publiée au Mémorial le 6 mai 2014.

– Belgique : le projet de loi portant assentiment à l'Accord a été adopté par le Sénat le 7 novembre 2013, par la Chambre des représentants le 19 décembre 2013. Il a été indiqué à votre Rapporteur que cette loi n'avait pas encore été promulguée ni publiée par le Moniteur belge, conditions requises pour que l'accord entre en vigueur.

– Allemagne : l'Accord a été approuvé par une loi promulguée le 1^{er} février 2011.

ANNEXE

TEXTES DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg, concernant la mise en place et l'exploitation d'un centre commun de coopération policière et douanière dans la zone frontalière commune, signé à Luxembourg le 24 octobre 2008, et dont le texte est annexé à la présente loi.

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg relatif à la coopération dans leurs zones frontalières entre les autorités de police et les autorités douanières, signé à Luxembourg le 15 octobre 2001, et dont le texte est annexé à la présente loi.