

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères
et du développement international

PROJET DE LOI

autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française
et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre relatif à la coopération
transfrontalière en matière policière et douanière

NOR : MAEJ1504024L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I- Situation de référence et objectifs de l'accord

A la suite de l'entrée en vigueur de la Convention d'application de l'accord de Schengen (CAAS)¹ en mars 1995, la France avait élaboré un modèle d'accord-type de coopération transfrontalière en matière policière et douanière (ACTPD), afin de décliner les dispositions de la CAAS sur une base bilatérale et de permettre une coopération le cas échéant plus avancée que celle permise par ce socle multilatéral. Six accords de ce type ont été signés avec chacun de nos partenaires limitrophes entre 1997 et 2001².

Andorre n'étant membre ni de l'Union européenne, ni de l'espace Schengen, les textes relevant du cadre juridique de l'Union européenne ne lui sont pas applicables.

L'ACTPD franco-andorran signé à Paris le 17 mars 2014 vient cependant inscrire la coopération bilatérale dans une logique transfrontalière inspirée de l'acquis Schengen, à l'instar d'accords semblables que la France a conclus avec d'autres États frontaliers.

Nécessaire compte tenu de la situation géographique particulière d'Andorre, enclavée entre deux États membres de l'Union européenne, et de l'importance des flux marchands et financiers, cet accord franco-andorran constitue le premier accord de ce type conclu entre les deux pays. Il donne un cadre juridique rigoureux permettant d'instituer une coopération bilatérale dans les domaines techniques et opérationnels entre la police andorrane (qui exerce des compétences douanières) et les services français de police, de gendarmerie et de douane. Il permettra en outre d'inscrire dans un cadre protecteur les échanges d'informations opérationnelles indispensables en matière de lutte contre la criminalité organisée.

¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922%2802%29:fr:HTML>

² Ces accords (jointés en annexes), dérivés de la matrice d'accord élaborée par le Comité de coordination de la politique européenne de sécurité intérieure de l'ex-SGCI, sont, par ordre chronologique : l'accord de Chambéry franco-italien du 3 octobre 1997 ; l'accord de Mondorf franco-allemand du 9 octobre 1997 ; l'accord de Berne franco-suisse du 11 mai 1998 (remplacé depuis par l'accord de Paris du 9 octobre 2007) ; le Traité de Blois franco-espagnol du 7 juillet 1998 ; l'accord de Tournai franco-belge du 5 mars 2001 (qu'un nouvel accord dans le même domaine signé le 18 mars 2013, en cours de ratification, abrogera) ; et l'accord de Luxembourg franco-luxembourgeois du 15 octobre 2001.

Au regard des autres accords de ce type, il comporte des dispositions relatives à la formation plus détaillées dans la mesure où l'accueil de stagiaires andorrans sur le territoire français en constitue un des objectifs principaux.

II- Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord

- Conséquences économiques

Si les considérations économiques constituent une préoccupation périphérique au regard de la coopération mise en œuvre, la plus-value éventuelle de l'accord dans ce domaine ne peut être totalement négligée. De ce point de vue, l'accord doit en effet permettre d'encourager la partie andorrane à participer à une coopération opérationnelle dynamique en la situant notamment dans un contexte de lutte contre le blanchiment de capitaux et les trafics illicites.

Parmi les outils prévus dans le cadre de l'accord, l'affectation d'agents de liaison et la constitution de patrouilles mixtes visent autant à supprimer les bases économiques des réseaux criminels locaux qu'à prévenir et réprimer leurs interférences sur le tissu économique local.

Les actions ainsi mises en œuvre seront nécessairement bénéfiques aux économies des deux pays compte tenu de l'effet, par nature déstabilisateur, des flux économiques illicites.

- Conséquences financières

Les activités de coopération décrites dans l'accord sont mises en œuvre dans le cadre et les limites des ressources budgétaires de chacune des Parties. Les détachements d'agents de liaison interviendront de manière très ponctuelle entre unités transfrontalières (à l'occasion d'événements tels que courses cyclistes ou pour la gestion d'autres événements impliquant une coordination transfrontalière spécifique).

Pour ce qui concerne la coopération directe (titre II), si l'accord prévoit que les frais sont répartis d'un commun accord entre les Parties, il est à noter que :

- L'affectation d'agents de liaison ne se traduira pas par des charges nouvelles pour les finances publiques, sa mise en œuvre se faisant sous plafond des effectifs concernés et s'opérant par nature en fonction de leurs propres contraintes et besoins opérationnels (d'où une plus-value avérée et un emploi optimisé des effectifs disponibles).
- La constitution de patrouilles mixtes n'induit pas de surcoût pour les unités et services opérationnels. Il est important de relever que les patrouilles mixtes ne seront pas utilisées pour substituer des agents étrangers aux agents territorialement compétents, mais bien dans un souci de maximisation des capacités opérationnelles de part et d'autre de la frontière. En ce sens, elles permettront une allocation optimale des effectifs opérationnels disponibles.

S'agissant des frais occasionnés par les déplacements et l'exercice des missions des agents français sur le territoire andorran en application des dispositions des titres III à VI (lutte contre le terrorisme, gestion de crise de haute intensité, gestion de l'ordre public lors d'événements importants ou de troubles graves, opérations de secours en montagne), ils sont à la charge de la Partie andorrane.

Quant à la formation des policiers andorrans (titre VII), si les prestations d'instruction sont assurées gratuitement par la Partie française, le nombre de places et de stages proposé à la Partie andorrane est fonction des places disponibles dans les centres de formation français ou des possibilités de déplacements des formateurs français. La Partie andorrane fournit aux stagiaires les tenues et équipements nécessaires au suivi de la formation et prend en charge leurs frais de déplacement entre Andorre et la France. La Partie andorrane supporte également les frais d'alimentation et d'hébergement des stagiaires andorrans et des formateurs français en déplacement en Andorre.

Par ailleurs, en cas de dommages causés par des stagiaires andorrans, il est prévu que la Partie andorrane prenne en charge leur réparation.

Enfin, les frais de santé des stagiaires andorrans sont pris en charge conformément à la convention de sécurité sociale entre la République française et la Principauté d'Andorre signée à Andorre-la-Vieille le 12 décembre 2000³.

- Conséquences sociales

A l'instar des conséquences économiques de l'accord, les effets sociaux attendus de sa mise en œuvre sont difficilement mesurables. Des effets positifs sont néanmoins attendus sur ce point dans la mesure où les accords de coopération transfrontalière en matière policière et douanière s'attachent en priorité à lutter contre la petite et moyenne délinquance en zone transfrontalière, soit les formes d'activités délictuelles revêtant au quotidien la plus forte visibilité pour les citoyens.

- Conséquences environnementales

L'accord n'aura pas d'impact sur l'environnement.

- Conséquences juridiques

Articulation avec le cadre juridique existant et le droit de l'Union européenne

Andorre n'étant membre ni de l'Union européenne, ni de l'espace Schengen, les textes relevant du cadre juridique de l'Union européenne ne lui sont pas applicables.

L'accord franco-andorran vient cependant inscrire la coopération bilatérale dans une logique inspirée de l'acquis Schengen, en particulier la CAAS, à l'instar des accords semblables conclus avec d'autres États frontaliers, en particulier pour ce qui concerne l'assistance d'agents de liaison et l'assistance sur demande.

Cet accord s'inspire également d'autres dispositions européennes relatives à la coopération en matière de sécurité intérieure, parmi lesquelles la décision 2008/615/JAI⁴ et la décision-cadre 2006/960/JAI⁵ (assistance spontanée).

L'accord encadre en outre l'échange d'informations et garantit la protection des données à caractère personnel et autres informations fournies par les Parties. Les données à caractère personnel seront communiquées dans le respect de la législation nationale de chaque Partie.

Conformément à l'article 42 du présent accord, ces données ainsi que leur communication devront s'avérer nécessaires à la collaboration bilatérale. Elles devront être collectées et traitées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes. Leur conservation dans les fichiers ne saurait excéder le délai maximal prévu par le droit national de la Partie émettrice de ces données. Un droit d'accès des personnes aux données les concernant est par ailleurs assuré. Enfin, des contrôles seront assurés par les autorités compétentes en conformité avec la législation européenne et les engagements internationaux liant les Parties.

³<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000237824&fastPos=4&fastReqId=1765559169&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>

⁴<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:210:0001:0011:FR:PDF>

⁵<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006F0960&from=FR>

Le traitement et la protection des données à caractère personnel et des autres informations fournies par les Parties sont en effet, pour la France, assurés conformément à l'article 68 de la loi n° 78-17 modifiée du 06 janvier 1978 dite « Informatique et Libertés » et à l'article 24 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure ; à la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données ainsi qu'aux décisions 2008/615/JAI et 2008/616/JAI⁶ et décisions-cadres 2006/960/JAI et 2008/977/JAI⁷. Il convient de noter que la Commission européenne a présenté le 25 janvier 2012 deux textes destinés à réviser la décision-cadre 2008/977/JAI et la directive 95/46/CE précitées : une proposition de règlement général sur la protection des données et une proposition de directive spécifique aux données policières et judiciaires sont actuellement en cours d'examen.

Le traitement et la protection des données sont également assurés par la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, adoptée à Strasbourg le 28 janvier 1981 et par son protocole additionnel concernant les autorités de contrôle et les flux transfrontaliers de données, adopté à Strasbourg le 8 novembre 2001.

La Commission européenne considérant qu'Andorre possède une législation assurant un niveau de protection suffisant des données personnelles⁸ et Andorre ayant signé et ratifié la convention du Conseil de l'Europe et son Protocole additionnel précités, la CNIL (Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés) estime qu'elle dispose d'une législation adéquate en matière de protection des données à caractère personnel. Andorre pourra donc se voir transférer de telles données puisqu'elle assure un niveau de protection suffisant de la vie privée et des libertés et droits fondamentaux des personnes à l'égard du traitement dont ces données font l'objet, comme le prévoit l'article 68 de la loi n° 78-17 précitée.

Il convient de noter que la Commission européenne a présenté le 25 janvier 2012 deux textes destinés à réviser la décision-cadre 2008/977/JAI et la directive 95/46/CE précitées : une proposition de règlement général sur la protection des données et une proposition de directive spécifique aux données policières et judiciaires sont actuellement en cours d'examen.

Enfin, l'approbation de cet accord ne nécessitera aucune modification du droit interne.

- Conséquences administratives

La mise en œuvre de l'accord sera gérée à effectifs et moyens constants de la Partie française. En outre, l'établissement de mécanismes de coopération directe se traduira par un gain d'efficacité opérationnel au profit des services locaux. Les dispositions de l'accord devront en effet leur permettre d'accomplir plus efficacement leurs missions dès lors que celles-ci revêtent un caractère transfrontalier, touchent à des faits de nature transfrontalière ou appellent un traitement conjoint par les services répressifs des deux États.

- Conséquences concernant la parité femmes/hommes

Sans objet.

⁶ Décision du Conseil [2008/616/JAI](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:210:0012:0072:FR:PDF) du 23 juin 2008 concernant la mise en œuvre de la décision 2008/615/JAI relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité organisée

⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:350:0060:0071:fr:PDF>

⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:fr:HTML>

III – Historique des négociations

Dès 2002, les autorités andorranes ont sollicité l'ouverture de négociations pour la conclusion d'un accord de coopération policière.

En 2004, un projet d'accord relatif à la coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière a été élaboré entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la Principauté d'Andorre. Abandonné à la demande des autorités andorranes au motif qu'elles souhaitaient que le nouvel accord soit limité aux seuls aspects policiers, il a fait l'objet d'un regain d'intérêt de la part de la nouvelle direction de la police andorrane qui a permis la relance de la négociation du texte en 2010.

IV – État des signatures et ratifications

L'ACTPD a été signé à Paris le 17 mars 2014 par Monsieur Manuel VALLS, ministre de l'Intérieur de la République française, et Monsieur Xavier ESPOT ZAMORA, ministre de la Justice et de l'intérieur de la Principauté d'Andorre. Un accord relatif à la coopération technique et à l'assistance mutuelle en matière de sécurité civile a été signé le même jour⁹.

La partie andorrane a notifié l'instrument de ratification du présent Accord par note verbale du 20 février 2015.

V - Déclarations ou réserves

Sans objet.

⁹ Procédure de ratification en cours.