

N° 602

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 juillet 2015

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 APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière,

Par Mme Michelle DEMESSINE,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Raffarin, *président* ; MM. Christian Cambon, Daniel Reiner, Jacques Gautier, Mmes Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Xavier Pintat, Gilbert Roger, Robert Hue, Mme Leila Aïchi, *vice-présidents* ; M. André Trillard, Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Alain Néri, *secrétaires* ; MM. Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Pierre Charon, Robert del Picchia, Jean-Paul Emorine, Philippe Esnol, Hubert Falco, Bernard Fournier, Jean-Paul Fournier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, M. Gaëtan Gorce, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Gournac, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Lafoaulu, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Claude Nougein, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Cédric Perrin, Jean-Vincent Placé, Yves Pozzo di Borgo, Henri de Raincourt, Alex Türk.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2184, 2882 et T.A. 550

Sénat : 562 et 603 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
EXAMEN EN COMMISSION.....	7
ANNEXE - PLAN D'ACTION FRANCO-BELGE EN MATIÈRE DE COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE DANS LE DOMAINE DE LA COOPÉRATION POLICIÈRE (18 mars 2013)	13

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

À la suite de l'Assemblée nationale, qui l'a adopté sans modification le 25 juin 2015 en première lecture, le Sénat est saisi du projet de loi n° 562 (2014-2015) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière.

Votre rapporteure a présenté ses conclusions sur ce texte à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées le 8 juillet 2015, sous la présidence de M. Jacques Gautier, vice-président. À l'issue de cette réunion, la commission, suivant la proposition de votre rapporteure, a adopté, sans modification, le projet de loi précité.

Conformément aux orientations du rapport d'information « *Redonner tout son sens à l'examen parlementaire des traités* »¹ adopté le 18 décembre 2014 par la commission, celle-ci a autorisé la publication du présent rapport sous forme synthétique : le compte-rendu de l'examen en commission qu'on pourra lire ci-après en tient lieu.

¹ Rapport d'information n° 204 (2014-2015).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 8 juillet 2015, sous la présidence de M. Jacques Gautier, vice-président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de Mme Michelle Demessine, rapporteure, sur le projet de loi n° 562 (2014-2015) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière.

Mme Michelle Demessine.- Cet accord, dit « Tournai II », a pour objet **d'adapter et de renforcer le dispositif franco-belge de coopération transfrontalière en matière policière et douanière**, prévu par le **premier accord de Tournai**, signé en mars 2001 et entré en vigueur en décembre 2004.

Le premier accord avait été rédigé à partir d'un **modèle-type** de coopération transfrontalière en matière policière et douanière **préparé par la France afin de décliner**, sur une base bilatérale, les dispositions de la **Convention d'application de l'accord de Schengen** relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée en juin 1990¹, **et de prendre en compte** la convention dite « **Convention de Naples II** » relative à l'assistance mutuelle et à la coopération entre les administrations douanières aux fins de réprimer les infractions aux réglementations douanières nationales et communautaires, signée en décembre 1997.² Entre 1997 et 2001, la France a signé des accords de ce type avec l'Italie, l'Allemagne, la Suisse, l'Espagne, et le Luxembourg.

Cet accord avait été **complété par un échange de lettres**, signées en juin 2002, et **relatives à la mise en œuvre de patrouilles mixtes transfrontalières**.

En **septembre 2012**, les ministres de l'intérieur de la France et de la Belgique sont convenus **d'entamer la négociation** d'un nouvel accord, pour tenir compte du développement, depuis une dizaine d'années, de **nouveaux outils de coopération transfrontalière en matière policière et douanière d'une part**, et de la **dégradation du contexte sécuritaire d'autre part**. Ces négociations ont rapidement abouti à la **signature, en mars 2013, de l'accord « Tournai II »**, que nous examinons aujourd'hui. **Un plan d'action de mesures opérationnelles pour exécuter le nouvel accord a été approuvé simultanément** par les ministres de l'intérieur de chaque Partie. Son contenu détaillé figure en annexe du rapport.

¹ Entrée en vigueur en mars 1995.

² Repris par les articles 82,83 et 85 du chapitre IV du titre V du traité sur le fonctionnement de l'Europe

Cet accord Tournai II s'inspire des nouveaux instruments de coopération policière européens mis en place depuis 2004. Sont ainsi **visés dans les considérants, le traité dit « de Prüm »¹**, du 27 mai 2005, relatif à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la migration illégale, les deux décisions du Conseil du 23 juin 2008² dites « **les deux décisions Prüm** », parce qu'elles reprennent partiellement le traité du même nom, ainsi qu'une décision cadre de 2006 dite « **Initiative suédoise** » visant à faciliter les échanges d'information au titre de la coopération policière et posant le principe de disponibilité de l'information policière.

Le nouvel accord Tournai II **fait suite à une vague d'agressions à domicile dans la région frontalière belge**, dont les auteurs étaient majoritairement issus des agglomérations françaises proches, et qui fut abondamment commentée par les médias et les acteurs locaux. Ces vols avec violence et leurs variantes s'inscrivent dans un contexte de « *persistance de la délinquance relevant de la criminalité organisée et de la délinquance spécialisée* », notamment de **trafics de stupéfiants, de véhicules volés et d'armes** ainsi que de **recel d'or et de bijoux**. Dans les neuf départements français de la zone frontalière, **la grande criminalité a augmenté de 13,2 % entre 2013 et 2014, tendance qui se confirme sur les premiers mois de 2015.**

Le champ d'application territoriale de l'accord Tournai II ou « zone de compétence commune » est **plus important** que précédemment, puisqu'il couvre **l'ensemble du territoire belge** et non plus seulement les quatre provinces limitrophes belges³, ainsi que **neuf départements français au lieu de cinq** 4 : L'Aisne, les Ardennes, la Meurthe-et-Moselle, la Marne, la Meuse, la Moselle, le Nord, le Pas-de-Calais et la Somme.

Le titre I^{er} de l'accord est consacré aux **centres de coopération policière et douanière, les CCPD.**

L'existence du **CCPD franco-belge de Tournai**, créé par le précédent accord, **est confirmée** et sa **compétence territoriale est étendue**. Elle couvre **les quatre provinces limitrophes belges et les neuf départements français**. Le CCPD de Tournai qui fonctionne **7 jours sur 7, 24 heures sur 24, est composé de 28 personnels français⁵ et de 15 personnels belges⁶**. Cette différence entre les effectifs ne permet pas, selon le ministère de l'intérieur, « *le fonctionnement le plus efficient* ». **Les autorités belges envisagent d'y affecter deux personnels supplémentaires qui viendraient compléter « la**

¹ Conclu entre la France, la Belgique, l'Allemagne, l'Espagne, les Pays-Bas et l'Autriche.

² Décisions n°2008/615/JAI et n°2008/616/JAI relatives à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière.

³ Flandre occidentale, Hainaut, Namur et Luxembourg.

⁴ L'Aisne, les Ardennes, la Meurthe-et-Moselle, la Meuse et le Nord.

⁵ 18 fonctionnaires de la police nationale, 5 militaires de la gendarmerie et 5 agents des douanes.

⁶ 1 commissaire divisionnaire, 2 commissaires, 1 inspecteur principal, 8 inspecteurs, 1 personnel administratif et 2 personnels des douanes et accises belges, experts fiscaux.

cellule analyse ». Nous ne pouvons qu'appuyer cette demande, naturellement.

L'accord prévoit la possibilité de modifier le nombre et la localisation de ces centres, mais à ce stade aucun autre CCPD n'est en projet actuellement, dans la mesure où les autorités françaises estiment que le centre bilatéral de Tournai et le centre quadripartite¹ en cours de création qui associe la France, la Belgique, l'Allemagne et le Luxembourg, sont complémentaires et suffisants pour mener à bien la coopération transfrontalière franco-belge.

Les CCPD n'ont pas vocation à effectuer de façon autonome des interventions à caractère opérationnel. Ils apportent leur appui aux unités et aux services chargés de missions de police et de douane des deux Parties, en facilitant l'échange d'informations opérationnelles ayant un lien avec la zone frontalière et en se livrant à l'analyse de la criminalité transfrontalière, à partir de rapprochements d'informations. La mission de veille et d'anticipation de phénomènes criminels, qui n'est pas encore à la hauteur des attentes pour l'instant, doit être intensifiée. En effet, la cellule « analyse », créée en 2010 dans le CCPD de Tournai, n'a pas la capacité de travailler à la production d'analyses régulières et complètes, avec une équipe composée de seulement 2,5 personnels belges et 3 personnels français. Cet effectif devrait être renforcé par la Partie Belge : là encore nous ne pouvons qu'appuyer la montée en puissance.

Les CCPD peuvent, en outre, contribuer à des missions subsidiaires d'observations, de poursuites transfrontalières, d'éloignements et de réadmissions.

Le nouvel accord traite aussi, de manière plus détaillée, du cadre légal de traitement et d'échange des données, dans le respect de la législation nationale des Parties, et crée, au sein des centres communs, un traitement automatisé de données à caractère personnel ou « fichier commun ». A cet égard, on rappelle que la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) estime que la Belgique assure un niveau de protection satisfaisant de la vie privée, des libertés et des droits fondamentaux des personnes en matière de traitement automatisé des données personnelles.² Les Parties ont l'obligation d'assurer le meilleur niveau de sécurité des locaux, véhicules et équipements du centre, ainsi que la confidentialité des informations traitées.

Le titre II étend la coopération directe entre unités et services, pour répondre aux nouveaux enjeux de sécurité. Outre la poursuite des contacts périodiques entre homologues, il prévoit plus précisément la possibilité, pour chaque Partie, de détacher des personnels des services compétents ou

¹ Les procédures de ratification de l'accord concernant la mise en place et l'exploitation d'un CCPD dans la zone frontalière commune sont achevés dans les quatre Etats.

² Article 68 de la loi n°78-17 modifiée du 6 janvier 1978 dite « Informatique et libertés ».

« **agents de liaison** », **de part et d'autre de la frontière**. Leur mission est désormais étendue à la **participation à des opérations conjointes** et à la surveillance des manifestations publiques intéressant les services de l'autre Partie.

L'accord **renforce aussi le dispositif des patrouilles communes** dans la zone de compétence commune, en s'inspirant très directement de celui des patrouilles mixtes et des opérations communes du Traité de Prüm¹, ainsi que de la décision de Prüm déjà mentionnée². Les agents présents sur le territoire de l'autre Partie peuvent désormais **exercer les prérogatives de puissance publique prévues par la législation nationale du territoire en question, sous la direction de l'agent territorialement compétent**, conformément à la jurisprudence constante du Conseil Constitutionnel et du Conseil d'Etat.

Comme dans le Traité de Prüm, en cas **d'urgence ou lors d'accidents graves**, l'intervention de la patrouille la plus proche est permise afin d'assurer **les premiers secours et de sécuriser le site**, avant l'arrivée de l'unité territorialement compétente. En outre, les agents qui exécutent une mission légale sur le territoire de l'autre Partie, se voient reconnaître **un pouvoir d'arrestation d'une personne surprise en flagrant délit** de commission d'une infraction punissable d'une peine d'emprisonnement. Ces agents bénéficient de la même **protection et assistance dans l'exercice de leurs fonctions** que les agents de l'autre Partie et le **régime de responsabilité** pour le règlement des dommages causés au tiers est précisé.

Le **titre III**, consacré aux **dispositions communes**, reprend, en les complétant, les **stipulations prévues par l'accord dit de Tournai I** pour le suivi de la coopération, les différents types de coopération ainsi que les modalités destinées à la faciliter. Est notamment mis en place **un groupe de pilotage stratégique**, composé de représentants désignés par les ministres compétents des Parties et chargé de superviser la mise en œuvre de l'accord.

La mobilité transfrontalière est facilitée, puisque désormais le **véhicule de la patrouille commune** est autorisé à intervenir des deux côtés de la frontière, à **circuler sur le territoire de l'autre Partie, jusqu'à la prochaine possibilité de faire demi-tour**, pour retourner sur son propre territoire et à **transiter par le territoire de l'autre Partie**, sous réserve de la **transmission préalable d'un avis de transit** aux centres communs. Une Partie **peut également engager des moyens maritimes et fluviaux ainsi que des moyens aériens sur le territoire de l'autre**. Bien qu'il n'y ait pas d'accord formel, les services opérationnels disposent déjà de la **faculté d'engager des moyens fluviaux sur le territoire de l'autre partie** et des échanges et des rencontres régulières ont déjà lieu. Des **synergies**

¹ Article 24 du traité de Prüm.

² Décision du Conseil 2008/615/JAI

matérielles et logistiques, notamment par la mise à disposition ou l'acquisition conjointe de véhicules ou d'équipements, sont à rechercher.

Le transfert des détenus et des personnes en séjour illégal est aménagé afin de permettre leur remise par les agents d'une Partie aux agents de l'autre Partie positionnés sur leur territoire.

Tournai II ouvre également la voie à une **coordination en matière de mise en œuvre des dispositifs de lecture automatisée des plaques d'immatriculation**, sous la forme d'un **échange de bonnes pratiques** d'une part, et d'un **déploiement coordonné de ces dispositifs** d'autre part, afin de permettre une surveillance rationalisée des axes routiers dans la zone de compétence commune.

Outre les dispositions classiques finales qu'il contient, le **titre IV** prévoit que « **les Parties contribuent conjointement et de manière équitable au financement de la coopération, qui est en principe mise en œuvre dans la limite des dépenses de fonctionnement courant des services concernés** ». Le ministère de l'intérieur interrogé a indiqué que « *les Parties s'efforcent de veiller à ce que le financement de la coopération soit globalement équilibré entre elles, sans pour autant qu'il y ait une obligation de stricte égalité des contributions* », ceci s'équilibrant, en général, sur le long terme.

Sous le bénéfice de ces observations, **je recommande l'adoption de ce projet de loi**, qui permettra d'améliorer la coopération policière et douanière franco-belge pour une meilleure sécurité des populations qui vivent et travaillent dans la zone frontalière. Cette amélioration est très attendue par les autorités belges qui ont achevé leur procédure d'approbation parlementaire en avril 2014.

L'examen en séance publique est fixé au **jeudi 16 juillet 2015**. La Conférence des Présidents a proposé son examen **en procédure simplifiée**.

Je vous propose, quant à moi, **un rapport publié en forme synthétique**.

À la fin de la présentation de la rapporteure, un court débat s'est engagé.

M. Jacques Gautier, président. – Je remercie Michelle Demessine d'avoir accepté de préparer ce rapport dans un délai très bref. Sa connaissance du Nord de la France et de la Belgique nous a été très utile.

Mme Nathalie Goulet. – Pour avoir habité Douai pendant dix-sept ans, je voudrais faire deux observations. L'Eurométropole qui couvre Lille, Courtrai, Tournai peut nous servir d'exemple à un moment où il est difficile de mettre en place des intercommunalités transdépartementales. Il y a là en effet une vraie cohérence politique, sociale, économique et des populations – Pierre Mauroy a été un précurseur – à tel point que l'on se demande pourquoi il n'y a pas eu d'accord avant. Cette convention est utile, nécessaire et pertinente.

Mme Michelle Demessine, rapporteure. – Je veux juste préciser que l'accord, que nous examinons aujourd'hui, a été précédé par un accord dit Tournai I, signé en 2001. L'accord Tournai II est plus précis et plus efficace pour lutter contre la criminalité, qui s'est développée, en raison de la géographie, de façon transfrontalière.

À l'issue de ce débat, la commission, suivant la proposition de la rapporteure, a adopté, sans modification et à l'unanimité, le rapport et le projet de loi précité. Conformément aux orientations du rapport d'information n° 204 (2014-2015) qu'elle a adopté le 18 décembre 2014, elle a autorisé la publication du présent rapport synthétique.

*La Conférence des Présidents a décidé que ce texte ferait l'objet d'une **procédure d'examen simplifié** en séance publique, **le jeudi 16 juillet 2015**, en application des dispositions de l'article 47 decies du règlement du Sénat.*

ANNEXE – PLAN D’ACTION FRANCO-BELGE EN MATIÈRE DE COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE DANS LE DOMAINE DE LA COOPÉRATION POLICIÈRE (18 mars 2013)

- **Améliorer l’efficacité de la lutte contre la délinquance transfrontalière**

- **Identification des phénomènes de délinquance communs**

Etablir, mettre à jour et diffuser un état des lieux commun de la délinquance transfrontalière (image).

- **Elaboration d’un plan commun d’actions contre la délinquance transfrontalière**

A partir de l’état des lieux, et en accord avec les autorités judiciaires, définir les priorités d’action et les actualiser selon un rythme minimum trimestriel ; en cas de besoin, une thématique particulière peut faire l’objet d’un traitement par les parties concernées en temps réel.

Compte tenu des bonnes pratiques déjà en place, le plan d’action pourrait être développé autour de cinq pôles géographiques français avec leurs vis-à-vis belges :

Dunkerque,	la zone de police Westkust
Armentières – Tourcoing – Roubaix,	les zones de police Comines, Menin, Mouscron, Ypres...
Douai,	la zone Tournai
Valenciennes,	les zones de police Péruwelz, Hauts-Pays
Maubeuge	les zones de police Mons, Lermes

· **Mise en œuvre des actions définies, parmi lesquelles :**

- Développer la mise en œuvre d'équipes communes d'enquête
- Coordination judiciaire (suivant l'exemple du groupe Champollion : détermination de phénomènes de délinquance et de leur traitement judiciaire)
- Banalisation/normalisation et planification des patrouilles mixtes et des contrôles coordonnés.
- Anticipation sur la mise à disposition de policiers (et/ou moyens) au bénéfice de l'autre partie à l'occasion de grands événements (Fête Nationale, Paris-Roubaix, ...)
- Généraliser des plans de recherche communs en cas d'incident transfrontalier
- Synchronisation des moyens aériens de recherche
- Mise en œuvre coordonnée des LAPI /ANPR (caméras intelligentes)

· **Développer la capacité opérationnelle du CCPD (Centre de coopération policière et douanière)**

Augmenter les capacités de la permanence et de la cellule d'analyse belge de la criminalité transfrontalière

Développer l'interface opérationnelle du CCPD par la diffusion d'analyses opérationnelles relatives à la délinquance. Le CCPD doit être un outil d'aide au traitement de la délinquance au quotidien.

Développer un fichier commun de travail dans lequel figurent les informations échangées entre les deux pays. Ce qui doit permettre à terme de procéder à des recoupements dans le cadre de dossiers judiciaires, administratifs ou d'ordre public.

· **Renforcer la communication opérationnelle**

- Développer des outils communs (cartographie – baptême terrain/points de passage carrossables de la frontière) et les tenir à jour
- Développer une doctrine commune de gestion des incidents transfrontaliers (notamment faits graves, poursuites, ...) et pérenniser les échanges

entre les centres de communication (CIC et CORG côté français ; CIC belges ; CCPD)
et, à terme, les équipes sur le terrain

- Renforcer le détachement de policiers
- Résoudre les problèmes posés par la rupture des communications radio peu après le passage de la frontière