

XVIII^e RENCONTRE DES GROUPES D'AMITIÉ FRANCE-ALLEMAGNE DU SÉNAT ET DU BUNDES RAT

Compte rendu du déplacement à Düsseldorf d'une délégation du groupe interparlementaire d'amitié France-Allemagne

22 au 24 juin 2016

Une délégation du groupe interparlementaire d'amitié France-Allemagne, conduite par sa présidente, Mme Catherine Troendlé, et composée de MM. Alain Gournac et Antoine Lefèvre, vice-présidents, et de Mme Leila Aïchi, membre, s'est rendue à Düsseldorf du 22 au 24 juin 2016, à l'invitation de Mme Hannelore Kraft, présidente du groupe Allemagne-France du Bundesrat et ministre-présidente du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie, pour la **XVIII^e rencontre entre les groupes d'amitié du Sénat et du Bundesrat**.

Au cours des réunions de travail ont été abordés les thèmes suivants :

- la prise en charge de l'islamisme radical en détention (I) ;
- la crise des réfugiés, autour des problématiques de l'intégration, de l'accord Union européenne - Turquie et du positionnement de la France et de l'Allemagne à l'égard de la Turquie (II) ;
- la fusion de communes en France et en Allemagne (III).



Les délégations du Sénat et du Bundesrat à la Chancellerie du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie

I. La prise en charge de l'islamisme radical en détention

Au cours des échanges, M. Alexander Straßmeir, membre du Bundesrat, a tout d'abord évoqué la question de la prise en charge de l'islamisme radical dans les établissements pénitentiaires en Allemagne.

Déceler les signes de radicalisation chez des détenus qui, souvent, mettent en œuvre des stratégies de dissimulation s'avère particulièrement difficile. Trois principes ont été définis en Allemagne pour **identifier les personnes en voie de radicalisation** et notamment les plus dangereuses : observer, communiquer avec précision et agir en conséquence. Toute démarche de prosélytisme doit impérativement retenir l'attention.

Trois catégories de détenus sont définies, en fonction de l'implication des intéressés et de leurs liens avec les réseaux djihadistes, afin de **mettre en œuvre les mesures adaptées**. Sont ainsi distingués : les détenus radicalisés qui ont préparé ou soutenu la perpétration d'actes terroristes (17 dans les établissements pénitentiaires de Berlin) ; ensuite, les détenus identifiés comme sympathisants du djihad (14 dans les établissements pénitentiaires de Berlin) ; enfin, les détenus « en danger », qui ne sont pas encore en voie de radicalisation mais peuvent être victimes de manipulation par des détenus radicalisés car ils sont jeunes, instables ou influençables.

La prise en charge de l'islamisme radical en détention se traduit principalement par le travail des détenus, la formation et le suivi adapté de chaque détenu en fonction de son appartenance à l'une des trois catégories susmentionnées.

S'il est important de préserver au maximum les relations avec le conjoint et les enfants, les contacts avec l'extérieur doivent néanmoins être adaptés à chaque cas, et être au besoin restreints, y compris avec la famille, notamment en cas d'incitation à la radicalisation au sein de la sphère familiale.

Par ailleurs, **des associations interviennent en détention**, avec l'objectif de transmettre des compétences et de lutter contre les idéologies méprisant la dignité humaine. Parmi elles, l'Ufuq (de l'arabe, « horizon ») œuvre en faveur de la prévention de la radicalisation des jeunes notamment en présentant les différents courants religieux et en mettant en garde contre les idéologies anti-démocratiques et sectaires.

M. Antoine Lefèvre, rapporteur spécial de la commission des finances pour le budget de la justice, a précisé qu'en France, 117 places sont dédiées aux détenus radicalisés dans les cinq unités spécialisées à Fresnes, Fleury-Mérogis, Lille-Annœullin et Osny, 87 personnes directement liées à une filière djihadiste étant actuellement incarcérées.

Les délégations française et allemande ont ensuite fait état des **nombreux défis à relever** dans le cadre de la prise en charge de l'islamisme radical en détention, tels : l'allocation des moyens nécessaires pour assurer un suivi individuel des détenus, l'amélioration de la communication entre détenus et personnels pénitentiaires souvent défaillante en raison d'une maîtrise insuffisante de la langue, la lutte contre le non-respect par certains détenus des personnels pénitentiaires féminins, la définition des modalités d'interaction entre services de renseignement et services pénitentiaires...



Échanges de vues entre les délégations des groupes d'amitié du Sénat et du Bundesrat

II. La crise des réfugiés en Europe

La question de la crise des réfugiés en Europe a également été abordée, sous trois angles : l'intégration des réfugiés, l'accord Union européenne-Turquie du 18 mars 2016 et le positionnement de la France et de l'Allemagne vis-à-vis de la Turquie à la suite de cet accord.

À la suite de l'augmentation sans précédent des flux migratoires en Europe depuis 2014, l'Allemagne a accueilli, sur la seule année 2015, 1,1 million de demandeurs d'asile. Soulignant l'importance du défi auquel l'Allemagne doit donc faire face, Mme Hannelore Kraft a indiqué, s'agissant du Land de Rhénanie du Nord-Westphalie dont elle est ministre-présidente, que sur les 300 000 réfugiés arrivés, 240 000 s'y sont installés bien que leur enregistrement n'ait pas encore pu être achevé.

Les structures mises en place ont permis d'héberger tous les réfugiés, grâce au soutien des villes et à une culture de l'hospitalité et de l'accueil (*Willkommenskultur*). Mme Kraft a souligné l'importance des actions individuelles, associatives et publiques, y compris dans le domaine de la formation. Afin de **favoriser l'intégration des réfugiés**, des mesures ont été rapidement mises en place : scolarisation, ateliers pratiques, cours de langue, etc.

Rappelant que la France avait traditionnellement été une terre d'accueil depuis le XIX^e siècle, la délégation sénatoriale a fait observer que la situation économique de la France, marquée par un chômage massif, notamment des jeunes, est différente de celle de l'Allemagne. Elle a également fait part de ses inquiétudes face à la montée des partis extrêmes.

S'agissant de **l'accord UE-Turquie** du 18 mars 2016, Mme Leila Aïchi a indiqué qu'il fait partie de la réponse européenne à la crise des réfugiés et s'articule autour de trois axes : la réadmission en Turquie des réfugiés arrivant en Grèce depuis la Turquie à compter du 20 mars 2016, la réinstallation dans l'Union européenne, en contrepartie, d'un réfugié de la guerre civile syrienne dans le cadre du mécanisme « un pour un », et l'élimination des bases de l'activité économique des passeurs en mer Égée. Si le premier bilan apparaît plutôt positif, cet accord ne semble toutefois pas constituer une solution de long terme.

En effet, la question se pose de savoir si le ralentissement du flux migratoire doit être attribué à l'accord lui-même ou davantage au signal donné qui aurait freiné les départs.

En outre, on peut craindre que d'autres routes soient empruntées à l'avenir.

Rappelant les trois contreparties pour la Turquie de l'accord –accélération du déboursement de l'aide financière de 3 milliards d'euros et mobilisation d'un financement supplémentaire du même montant d'ici la fin 2018 ; exemption de visas pour les citoyens turcs se rendant dans un pays de l'UE sous réserve du respect des 72 critères de référence ; préparation de l'ouverture de plusieurs chapitres des négociations d'adhésion à l'UE–, M. Alain Gournac a souligné que la France et l'Allemagne doivent veiller à ce qu'aucune forme de marchandage ne s'instaure sur la question des visas et le processus d'adhésion. Il a fait état des propos tenus par le Président turc qualifiant de « porte-voix des terroristes » auxquels il fallait donner « les leçons qu'ils méritent » les députés allemands d'origine turque qui se sont prononcés en faveur de la reconnaissance du génocide arménien de 1915 lors du vote à la quasi-unanimité par le Bundestag de la résolution le 2 juin 2016.

Co-auteur du rapport d'information de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur **La Turquie : une relation complexe mais incontournable**, Mme Leila Aïchi a rappelé les atteintes aux libertés publiques relayées par des journalistes, universitaires et intellectuels en Turquie et dénoncées dans un récent rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, ajoutant qu'il est important d'accompagner la Turquie vers les normes européennes et les droits de l'Homme.



La délégation sénatoriale lors des réunions de travail

III. La fusion de communes en France et en Allemagne

La délégation du Sénat a relayé auprès de la délégation du Bundesrat les conclusions du rapport d'information de la Délégation du Sénat aux collectivités territoriales et à la décentralisation relatif aux **communes nouvelles**.

Après avoir fait état des efforts répétés des gouvernements successifs depuis plus de 30 ans pour promouvoir la fusion de communes depuis la Loi Marcellin, avec pour objectif une réduction des dépenses par le regroupement des services et conseils municipaux et la simplification des procédures administratives, Mme Catherine Troendlé a rappelé que les résultats ont toutefois été plutôt mitigés jusqu'en 2015, le nombre de communes continuant de dépasser 36 000.

En évoquant leurs modalités de mise en place et leur diversité, Mme Troendlé a ensuite indiqué que plus de 300 « communes nouvelles » ont été créées, à la suite de la loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes. Après avoir détaillé les facteurs de réussite, mais également les difficultés rencontrées lors de la mise en place des communes nouvelles, elle a listé les **bonnes pratiques, identifiées par la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation**, lors des quatre étapes de leur mise en place : lancement du projet, adhésion des communes, construction et accompagnement de la commune nouvelle.

En Allemagne, en raison de la structure fédérale de l'État, chaque Land allemand est compétent pour déterminer son organisation territoriale et donc sa politique de fusion de communes. La délégation allemande a présenté la **situation dans trois Länder** : la Rhénanie du Nord-Westphalie, la Thuringe et le Brandebourg.

1) Après avoir mis en œuvre une politique de fusion de communes dans les années 1970, la **Rhénanie du Nord-Westphalie** compte aujourd'hui 400 communes pour 18 millions d'habitants. Cette politique, basée sur la contrainte, a été perçue comme douloureuse dans la mesure où des villes-arrondissements indépendantes (*kreisfreie Städte*) ont dû être intégrées à un arrondissement (*Kreis*), ce qui a, par exemple, conduit à la modification des plaques d'immatriculation des véhicules. Touchant au sentiment d'appartenance des citoyens à un territoire, le regroupement de communes n'a pas été aisé.

2) En **Thuringe**, on dénombre encore plus de 900 communes pour 2 millions d'habitants, la plus petite comptant seulement 60 habitants. Afin que les communes continuent à exercer leurs missions, un regroupement est apparu nécessaire. La politique de fusion de communes figure donc dans le programme de la législature actuelle en Thuringe, mais elle est très difficile à réaliser en pratique, notamment en raison de réticences liées, là encore, au sentiment d'appartenance à un territoire, d'autant qu'en Thuringe, chaque petite entité territoriale a son histoire propre, correspondant à des structures antérieures, princières par exemple.

La fusion de communes actuellement mise en œuvre se déroule en deux temps :

- d'abord, la fusion est réalisée sur la base du volontariat, avec des incitations financières. Néanmoins, il a été constaté que ces dernières ne permettent pas toujours de surmonter les difficultés liées au sentiment d'appartenance à un territoire ;
- ensuite, une taille minimale optimale des communes devra être déterminée. Les discussions en cours à cet égard doivent s'achever en 2018.

3) Dans le **Land de Brandebourg**, qui compte 400 communes pour 2,5 millions d'habitants, la fusion des communes suscite le même type de débat qu'en Thuringe. La densité de population y étant faible, il est apparu nécessaire de lancer une réflexion sur la fusion des communes car il devenait toujours plus difficile de continuer à offrir certains services dans les zones à faible densité de population. En outre, de nombreuses villes-arrondissements indépendantes (*kreisfreie Städte*) étant très endettées, des incitations

financières ont été mises en place pour encourager les fusions.

*

Au cours de leur séjour à Düsseldorf, les délégations du Sénat et du Bundesrat se sont entretenues avec MM. Vincent Muller, consul général de France à Düsseldorf, et Bertrand Leveaux, directeur de l'Institut français de Düsseldorf, ainsi qu'avec Mme Annette Kruszynski, responsable des collections du Musée d'art de Rhénanie du Nord-Westphalie.

La rencontre des groupes d'amitié a également été l'occasion pour les membres de la délégation sénatoriale de s'informer, grâce à l'exposé de Mme Babette Winter, membre du Bundesrat, sur le projet de loi relatif à la protection du patrimoine culturel en Allemagne. En cours de discussion au Parlement, ce projet de loi vise à unifier l'état du droit en la matière afin d'accroître la lisibilité des règles applicables et la sécurité juridique des transactions, dans le but de mieux protéger les œuvres d'art notamment contre le commerce illégal. Ce texte a fait l'objet de nombreuses controverses. Ainsi, critiquant une trop grande ingérence de l'État dans le domaine de l'art, l'artiste Georg Baselitz a par exemple retiré ses œuvres des musées en signe de protestation et d'autres artistes ont menacé de l'imiter si le texte était adopté.

La prochaine rencontre entre les groupes d'amitié du Sénat et du Bundesrat se déroulera en France au premier semestre 2017. Les Sénateurs et les membres du Bundesrat ont réaffirmé leur volonté de renforcer encore les liens entre les deux instances, particulièrement nécessaires dans le contexte européen actuel.

Composition de la délégation

			
Mme Catherine TROENDLÉ Présidente du groupe Sénateur du Haut-Rhin (Les Républicains)	M. Alain GOURNAC Vice-président du groupe Sénateur des Yvelines (Les Républicains)	M. Antoine LEFÈVRE Vice-président du groupe Sénateur de l'Aisne (Les Républicains)	Mme Leila AÏCHI Membre du groupe Sénatrice de Paris (ECOLO)

Composition du groupe d'amitié : http://www.senat.fr/groupe-interparlementaire-amitie/ami_604.html