

N° 310

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 janvier 2013

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de **Luxembourg** relatif à la **coopération** dans leurs **zones frontalières** entre les **autorités de police** et les **autorités douanières** et sur le projet de loi 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,***

Par M. Jean BESSON,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, *président* ; MM. Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Jean-Claude Peyronnet, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, *vice-présidents* ; Mmes Leila Aichi, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, *secrétaires* ; M. Pierre André, Mme Kalliopi Ango Ela, MM. Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Reymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Luc Carvounas, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Laufoaulu, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Richard Tuhejiva, André Vallini, Paul Vergès.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 664, 665 (2011-2012), 311 et 312 (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : UNE ÉLABORATION PROGRESSIVE DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE EN MATIÈRE POLICIÈRE ET DOUANIÈRE	7
I. UNE PREMIÈRE APPROCHE BILATÉRALE	7
II. UNE NOUVELLE DÉMARCHE MULTILATÉRALE	9
A. LA CRÉATION DU BUREAU TRIPARTITE DE COOPÉRATION POLICIÈRE.....	9
B. DES MESURES TRANSITOIRES NÉCESSAIRES	10
C. DES STATISTIQUES ENCOURAGEANTES	11
SECONDE PARTIE : LA « SÉCURISATION » DE LA COOPÉRATION	13
I. LES STIPULATIONS QUADRIPARTITES : LA BASE JURIDIQUE DU CENTRE COMMUN	13
A. UNE BASE JURIDIQUE UNIQUE POUR LE CCPD À LUXEMBOURG.....	13
B. UN OUTIL DE COORDINATION DE PROXIMITÉ.....	15
C. UNE COURROIE DE TRANSMISSION DES INFORMATIONS.....	15
D. DES DISPOSITIONS FINALES TRADITIONNELLES	17
1. <i>Une mise en œuvre conditionnelle</i>	17
2. <i>Des clauses finales traditionnelles</i>	18
II. LES STIPULATIONS SPÉCIFIQUES FRANCO-LUXEMBOURGEOISES : L'APPROFONDISSEMENT DE LA COOPÉRATION DIRECTE	19
A. UNE ARTICULATION COHÉRENTE DES DEUX ACCORDS	19
B. UNE APPROCHE BILATÉRALE INTÉGRÉE DE LA SÉCURITÉ EN ZONE FRONTALIÈRE.....	20
C. UNE AIRE GÉOGRAPHIQUE DE RÉFÉRENCE DISTINCTE.....	21
D. DES DISPOSITIONS FINALES SIMILAIRES	21
CONCLUSION	23
EXAMEN EN COMMISSION	25

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi des deux projets de loi suivants :

- **n°664 (2011-2012)** 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 ;

- **n°665 (2011-2012)** 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 choisi d'examiner ces deux textes dans le cadre d'un rapport unique en raison des objectifs communs qu'ils poursuivent. En effet, ces deux accords tendent à, d'une part, faciliter la **coordination des missions de police et de douane** entre les autorités compétentes des quatre pays et, d'autre part, à **intensifier l'échange de renseignements** entre elles.

Le premier accord bilatéral a été négocié avec le Luxembourg dès 1999 et **a été conclu le 15 octobre 2001**, à Luxembourg (ci-après « **l'Accord de 2001** »).

La suppression des contrôles fixes aux frontières avec les Etats voisins dans le cadre de Schengen a conduit à renforcer les différents outils de la lutte contre la délinquance et la criminalité transfrontalières. L'Accord de 2001 vise à garantir la sécurité aux frontières en prévoyant **deux voies distinctes**, celle de la **coopération directe** ainsi que celle de l'institution d'un **Centre commun de coopération policière et douanière (CCPD)**.

Le second accord soumis à votre approbation est de nature quadripartite car il a été signé le 24 octobre 2008 entre la France, l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg (ci-après « **l'Accord de 2008** »).

Il tend notamment à permettre **l'élargissement à la Belgique ainsi qu'à l'Allemagne des stipulations relatives au Centre de coopération policière et douanière franco-luxembourgeois**, instauré par l'accord précité.

Le souhait français exprimé en 2003 de transformer le CCPD bipartite en centre commun quadripartite répond à une exigence d'efficacité. Il prend en compte la conclusion, le 25 février 2003, d'un accord tripartite entre la Belgique, le Luxembourg et l'Allemagne ayant un objet similaire, la création d'un bureau commun de coopération policière à Luxembourg.

La démarche française vise également à **compléter la politique menée dans le cadre de conventions bilatérales**, signées respectivement non seulement avec le Luxembourg, mais également avec l'Allemagne¹ et la Belgique².

En réponse à votre rapporteur sur **l'état d'avancement des processus de ratification des deux conventions**, il a été indiqué que **l'Accord de 2008** a été approuvé en **Allemagne** par une loi promulguée le 1^{er} février 2011.

Quant à la **Belgique**, la procédure de ratification de l'Accord quadripartite n'en est, en revanche, qu'à ses prémices. Le dossier accompagnant le projet de loi est en cours d'élaboration³.

La procédure visant à l'approbation des deux textes menée par le Grand-Duché du Luxembourg a progressé de manière significative. Les projets de loi de ratification ont été adoptés en Conseil de Gouvernement, le 27 janvier 2012, puis enregistrés à la Chambre des députés le 14 février 2012 et, ont reçu le quitus du Conseil d'Etat le 8 mai 2012. « *Selon les informations reçues des ministères luxembourgeois de la Justice et de l'Intérieur, [les] deux votes devraient pouvoir intervenir dans les prochains mois, même si le Gouvernement n'est pas en mesure d'agir directement sur l'ordre du jour parlementaire (qui est déterminé souverainement par la Chambre elle-même)* ».⁴

Aux interrogations de votre rapporteur sur les conséquences d'un éventuel retard des procédures de ratification dans la création du CCPD quadripartite, il a été précisé que l'inachèvement des procédures « *n'empêche néanmoins pas [les] autorités compétentes de mettre en œuvre l'Accord quadripartite (et l'ACTPD bilatéral, pour les services luxembourgeois) par anticipation ; tandis que l'Allemagne (qui a achevé sa procédure nationale de ratification) met pour sa part le texte en œuvre dans l'attente des ratifications des autres Parties.* »

¹ Cf. loi n° 99-993 du 1^{er} décembre 1999 autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la coopération dans leurs zones frontalières entre les autorités de police et les autorités douanières.

² Cf. Loi n° 2004-148 du 16 février 2004 parue au JO n° 40 du 17 février 2004.

³ L'avis du Service Public Fédéral – Budget reste attendu sur les conséquences financières de l'Accord de 2008. Dès l'adoption de l'avant-projet de loi en Conseil des ministres, il sera enregistré par l'une des chambres du Parlement bicaméral belge, puis soumis à l'analyse du Conseil d'Etat et enfin à l'examen des deux chambres.

⁴ Cf. Réponses au questionnaire du Sénat.

PREMIÈRE PARTIE : UNE ÉLABORATION PROGRESSIVE DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE EN MATIÈRE POLICIÈRE ET DOUANIÈRE

I. UNE PREMIÈRE APPROCHE BILATÉRALE

La nécessité de garantir la sécurité dans les zones frontalières dans un contexte d'intensification de la circulation des personnes et des biens a tout d'abord conduit à renforcer la coopération transfrontalière policière et douanière de manière bilatérale¹.

Une première génération d'accords a été signée entre 1995 et 1996 afin d'instituer des commissariats communs aux frontières intérieures. Puis dès 1997, **une seconde génération de conventions** a eu pour objet de mettre en place de **nouvelles structures, les centres de coopération policière et douanière**². Un modèle de convention transfrontalière a été, à cette fin, élaboré en 1996³ afin d'harmoniser, dans une certaine mesure, les différentes stipulations.

Six accords bilatéraux de coopération transfrontalière en matière policière et douanière⁴ ont été ainsi conclus par la France sur la période de 1997 à 2001, dont l'Accord de Luxembourg franco-luxembourgeois du 15 octobre 2001.

¹ *L'étude d'impact précise que les objectifs de l'accord franco-luxembourgeois sont, d'une part, de « renforcer la coopération policière transfrontalière entre les deux pays afin de compenser le déficit de sécurité pouvant résulter de la libre circulation des personnes découlant des articles 29 et 30 du Traité sur l'Union européenne modifié par le Traité de Nice du 26 février 2001, de la Convention d'application de l'Accord de Schengen signée le 19 juin 1990 et ses textes de mise en œuvre, ainsi que l'acquis de Schengen qui s'appuie sur ceux-ci et qui a été transposé dans le droit de l'Union européenne [et d'autre part de] renforcer la coopération douanière instituée par la Convention de Naples II relative à l'assistance mutuelle et à la coopération entre les administrations douanières, 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. ».*

² *Le fondement juridique de ces centres réside dans l'article 39 de la convention d'application de l'accord de Schengen. Cet article impose aux Etats parties un devoir d'assistance entre leurs services de police aux fins de prévention et de recherche des faits punissables tels que la traite des êtres humains, le trafic de drogue. Son paragraphe 5 prévoit la conclusion d'accords bilatéraux complémentaires entre les pays ayant une frontière commune.*

³ *Ce modèle a été élaboré par le Comité de coordination de la politique européenne de sécurité intérieure de l'ancien Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (Ex-SGCI).*

⁴ *L'Accord franco-italien de Chambéry du 3 octobre 1997; l'Accord franco-allemand de Mondorf du 9 octobre 1997; l'Accord franco-suisse de Berne du 11 mai 1998 remplacé depuis par l'Accord de Paris du 9 octobre 2007; le Traité franco-espagnol de Blois du 7 juillet 1998; l'Accord franco-belge de Tournai du 5 mars 2001 et l'Accord de Luxembourg franco-luxembourgeois du 15 octobre 2001.*

Votre rapporteur tient à observer que **le CCPD constitue un outil de proximité efficient** car il réunit en un seul lieu l'ensemble des administrations chargées des missions de sécurité des Etats partenaires. Celui-ci constitue un acteur privilégié du renseignement pour les services opérationnels en raison de sa localisation généralement stratégique. Sa capacité d'observation des actes de délinquance transfrontalière lui permet d'obtenir et de transmettre les réponses demandées en recourant à un formalisme simple et rapide.

Son domaine d'intervention concerne principalement la petite et moyenne délinquance à caractère transfrontalier, telle que les trafics illicites, la lutte contre l'immigration irrégulière ainsi que tout autre fait se rapportant à la sécurité ou à l'ordre public.

La mission d'un CCPD est double. Elle consiste principalement en l'échange d'informations ainsi qu'en l'assistance à des mesures d'intervention.

En premier lieu, **l'institution d'un CCPD vise à permettre de recueillir, analyser et échanger les informations** nécessaires à la coopération en matière policière et douanière. Ainsi, **les agents des centres communs assurent une fonction de conseil** et de soutien non opérationnel à l'occasion de l'exercice des droits d'observation et de poursuite transfrontalières.

Le centre commun veille à la bonne information de l'ensemble des services concernés en cas de poursuite transfrontalière. Il vérifie également la transmission des observations transfrontalières ordinaires (OTO) ou urgentes (OTU) à la Section Centrale de Coopération Policière (SCCOPOL) du ministère de l'intérieur.

En outre, **les personnels du centre participent au traitement des demandes mutuelles d'assistance** aux fins de prévention et de recherche des faits punissables et des menaces pour l'ordre et la sécurité publics¹. Ces informations tendent à permettre, notamment, l'identification des véhicules, de leurs détenteurs et conducteurs, la vérification de l'authenticité de documents d'identité de leurs passagers ou celle de la situation des marchandises soumises à restriction de circulation.

Les agents du centre doivent apprécier la nature des infractions constatées afin de distinguer celles qui relèvent de la délinquance transfrontalière et celles qui requièrent une information immédiate de l'autorité centrale compétente.

Ils veillent, en conséquence, à transmettre les informations qui y sont relatives aux services concernés de la police nationale, de la gendarmerie nationale et de la douane ainsi qu'à SCCOPOL.

¹ Cf. articles 39 et 46 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen.

En second lieu, **la préparation et l'exécution des missions transfrontalières policières et douanières** peuvent conduire notamment le centre commun à **coordonner les mesures d'intervention** en matière de surveillance et de recherche dans les zones frontalières, les actions de contrôle entre les services chargés de lutter contre l'immigration irrégulière ou encore les opérations de gestion du maintien ou du rétablissement de l'ordre public aux frontières.

II. UNE NOUVELLE DÉMARCHE MULTILATÉRALE

La vocation principale du CCPD comme structure de proximité facilitant l'échange d'informations policières et douanières en zone frontalière et permettant des rapprochements entre dossiers a conduit les quatre Etats à souhaiter étendre son champ d'intervention.

A. LA CRÉATION DU BUREAU TRIPARTITE DE COOPÉRATION POLICIÈRE

Alors que l'Accord de 2001 prévoit la création d'un centre commun de coopération policière et douanière franco-luxembourgeois, **la convention tripartite du 25 février 2003 a conduit à l'implantation à Luxembourg d'une seconde structure, dite « Bureau commun de coopération policière » germano-belgo-luxembourgeois. Contrairement au centre bipartite, ce dernier n'est pas compétent en matière de douanes.**

Craignant que ces démarches conventionnelles parallèles ne réduisent la portée effective des synergies recherchées, les quatre Parties ont alors souhaité **simplifier le schéma organisationnel de la coopération transfrontalière multilatérale**, à Luxembourg.

Elles ont conclu, à cette fin, en 2008 un nouvel accord ayant pour objet de **créer une seule base juridique à l'implantation** du CCPD à Luxembourg.

En conséquence, **les stipulations de l'Accord de 2008** relatives au fonctionnement du Centre **quadripartite tendent à se substituer à celles de l'Accord de 2001** (*Cf. infra*). Il en est de même, *de facto*, des dispositions du Bureau tripartite.

En revanche, votre rapporteur tient à souligner que l'entrée en vigueur de l'Acte de 2008 n'affecte aucunement les fondements juridiques et le fonctionnement des centres existants qui ont été institués par un accord bilatéral¹ dont celui de Tournai en Belgique et de Kehl en Allemagne.

¹ Cf. paragraphe 6 de l'article 1^{er} de l'Accord de 2008.

B. DES MESURES TRANSITOIRES NÉCESSAIRES

Dans l'attente de la ratification de l'accord quadripartite, **des mesures transitoires ont été adoptées**, sans constituer, pour autant, une mise en œuvre anticipée dudit accord. Elles ont pour finalité de maintenir la crédibilité et l'efficacité de l'action de la France en matière de police et de douane dans cette zone frontalière.

La première de ces mesures concerne **la création d'un détachement de Français statutairement affectés à leur unité d'origine**.

Un dispositif de communication comprenant notamment **un outil de gestion des requêtes** a été mis en œuvre de manière provisoire. Il a pour objet d'assurer la traçabilité du traitement des demandes commun aux quatre détachements dans une logique d'interopérabilité et de coordination. La consultation des données à caractère personnel n'est ouverte qu'aux seuls agents habilités¹ et doit être autorisée par la législation de leur Etat.

S'agissant du transfert de données entre détachements nationaux, il s'opère dans le respect de la Convention d'application de l'accord de Schengen, de la législation européenne, des accords internationaux et de la législation nationale de chaque Etat en matière de protection des données à caractère personnel.

Enfin, **au titre des mesures de préfiguration** du fonctionnement quadripartite du Centre commun, un projet de règlement intérieur visé dans le cadre de l'Accord de 2008² a été élaboré à partir de celui prévu pour le Bureau tripartite. Il sera adopté dès l'entrée en vigueur du texte. En revanche, les protocoles relatifs au règlement financier³ ainsi qu'à la création du fichier commun⁴ n'ont pas encore été élaborés.

Au 1^{er} janvier 2013, le bureau quadripartite était composé de dix-neuf agents⁵, hors présence française d'un détachement de quatorze personnes. Le centre commun quadripartite devrait être **composé de quarante agents**, dès l'entrée en vigueur de l'accord.

¹ *i.e. le principe de spécialité du droit d'accès qui, à titre d'illustration interdit aux policiers et aux gendarmes français d'accéder aux fichiers douaniers français.*

² *Cf. paragraphe 2 de l'article 7 de l'Accord de 2008.*

³ *Cf. paragraphe 1 de l'article 10 de l'Accord de 2008.*

⁴ *Cf. article 6 de l'Accord de 2008.*

⁵ *Le bureau est actuellement composé de sept Allemands, six Belges et six Luxembourgeois.*

C. DES STATISTIQUES ENCOURAGEANTES

Les statistiques d'activité¹ de la coopération ainsi mise en œuvre à Luxembourg tendent à confirmer la pertinence du choix opéré par la France de participer à la mutualisation des structures de coordination qui y sont établies.

Selon les informations transmises par le Gouvernement, « *De manière agrégée, l'activité des trois détachements nationaux et des agents français du CCPD de Luxembourg, qui s'établissait déjà à un niveau satisfaisant en 2011 (14 133 demandes traitées), a connu une **progression substantielle en 2012 de près de 30 %** (18 122 saisines).*

Cette hausse s'explique à titre principal :

- d'une part par un effort général d'amélioration du service rendu aux unités solliciteuses, de manière notamment à permettre un rééquilibrage des charges avec le CCPD franco-belge de Tournai (s'agissant de la gestion des demandes relatives à la zone frontalière franco-belge) ;

- d'autre part par les efforts réalisés côté français pour faire connaître la création prochaine du CCPD de Luxembourg, qui ont permis une hausse de plus de moitié des demandes en provenance des services français (en particulier des préfectures, des unités de Gendarmerie et des services de sécurité publique de la Police nationale).

Cette dernière tendance permet de considérer que la France constituera in fine le principal utilisateur du CCPD et sera donc le premier bénéficiaire de sa création effective sous le régime de l'Accord quadripartite.

La hausse spectaculaire du volume des consultations de fichiers nationaux de police par les agents français mérite d'être relevée. Au-delà de sa multiplication par 13, le chiffre atteint en 2012 (46 238 consultations) témoigne surtout du niveau d'activité du futur détachement français du CCPD.»²

¹ Votre rapporteur tient à souligner qu'en raison du changement de méthodologie intervenu début 2011 dans la comptabilisation de l'activité des CCPD, à la suite des préconisations de l'Inspection générale de l'administration du ministère de l'Intérieur, la comparaison avec les chiffres d'activité des années antérieures à 2011 et 2012 ne serait pas pertinente.

² Cf. réponses au questionnaire parlementaire.

SECONDE PARTIE : LA « SÉCURISATION » DE LA COOPÉRATION

Les accords de 2001 et 2008 comprennent chacun trois titres rassemblant respectivement quinze et dix-neuf articles, organisant les modalités de la coopération transfrontalière policière et douanière.

I. LES STIPULATIONS QUADRIPARTITES : LA BASE JURIDIQUE DU CENTRE COMMUN

L'article 1^{er} du Titre I^{er} de l'accord de 2008 tend à **instaurer un centre unique et commun de coopération policière et douanière** germano-franco-belgo-luxembourgeois.

Ce dernier vise à répondre à un **double objectif**, celui de **coordonner** les opérations des autorités compétentes dans les zones frontalières ainsi que celui **d'échanger les informations** y afférentes entre les Parties.

A. UNE BASE JURIDIQUE UNIQUE POUR LE CCPD À LUXEMBOURG

Les conditions de la coopération transfrontalière figurent à l'article 1^{er} du Titre I^{er} de l'Accord de 2008. Ce dernier précise que cette collaboration, mise en œuvre dans le cadre du centre commun, s'exerce dans le respect et la limite des souverainetés et compétences nationales, celui de la Convention d'application de l'Accord de Schengen¹ et de la Convention de Naples II² ainsi que du droit de l'Union européenne, sans préjudice des autres accords bilatéraux ou multilatéraux conclus par les Parties.

Aux termes de **l'article 2³ du Titre II de l'Accord de 2008**, la **zone frontalière commune couverte par le Centre de coopération policière et douanière** 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 du Royaume de **Belgique**, les départements de la Moselle, de la Meurthe-et-Moselle, des Ardennes et de la Meuse de la **République française**, et enfin s'agissant de la **République fédérale d'Allemagne**, la totalité du territoire de la Sarre d'une part, et les districts des présidences de police de Rheinpfalz, de Westpfalz et de Trèves en Rhénanie-Palatinat, d'autre part.

¹ *Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes.*

² *Convention sur l'assistance mutuelle et à la coopération entre les administrations douanières, signée à Bruxelles, le 18 décembre 1997.*

³ *Cf. paragraphe 2 de l'article 2 de l'Accord de 2008.*

La définition **des services¹ participant à l'activité du centre commun** tend à inclure non seulement les administrations policières des quatre Etats, mais également celles des douanes belges et allemandes, contrairement à l'accord tripartite germano, belgo-luxembourgeois.

Quant à la nature du Centre, l'accord précise² que **ce dernier ne constitue pas une administration indépendante**. En conséquence, les agents qui y collaborent ne peuvent effectuer de manière autonome des interventions de nature opérationnelle. Ils agissent sur instructions des autorités qui les ont détachés.

Celles-ci sont élaborées notamment par un « **coordonnateur** »³, désigné par chaque pays, parmi ses représentants en poste au Centre commun. Ce coordonnateur s'assure ainsi de la cohérence de l'action des différentes forces de sa Partie d'origine, au regard de la doctrine nationale d'emploi des CCPD et des directives particulières. Il constitue l'interlocuteur de référence pour le service assumant la coordination nationale des CCPD. Il ne dispose pas, en revanche, d'un pouvoir hiérarchique sur les agents issus des autres forces que la sienne, ces prérogatives relevant du ressort exclusif de l'institution d'origine dudit agent.

Il revient également à l'ensemble des coordonnateurs de prévoir « *d'un commun accord* »⁴ **les modalités de fonctionnement du Centre commun**⁵. Ils ont, enfin, pour mission de régler les litiges à l'amiable, aux termes de la clause d'arbitrage prévue à **l'article 11**.

Des stipulations complémentaires relatives au fonctionnement du Centre commun sont prévues aux **articles 8⁶, 9 et 10** de l'Accord de 2008. Conformément à l'article 9, les locaux et l'équipement du Centre commun nécessaires à sa mise en service⁷ sont mis gratuitement à disposition par le Luxembourg.

Un protocole financier⁸ règlera, au titre des articles 10 et 16 de l'accord précité, la ventilation des coûts des dépenses courantes⁹ prises en charge par les Parties contractantes. L'accord précise que toute décision d'une Partie d'accroître de « *façon considérable* » le nombre de ses agents affectés au Centre commun doit « *au préalable requérir l'avis des autres Parties.* »

¹ Cf. *paragraphe 3 de l'article 2 de l'accord 2008.*

² Cf. *paragraphe 4 de l'article 2 de l'Accord 2008.*

³ *Conformément au paragraphe 1 de l'article 7, « Le coordonnateur est responsable du fonctionnement des services qu'il représente et prend, en liaison avec les autres coordonnateurs, les décisions nécessaires pour l'organisation et la gestion quotidienne du centre commun. »*

⁴ Cf. *paragraphe 2 de l'article 7 de l'Accord de 2008.*

⁵ *Les détails techniques sont fixés dans le règlement intérieur du Centre commun.*

⁶ *L'article 8 de l'Accord de 2008 mentionne les modalités de gestion et d'archivage des dossiers des autorités représentées dans le centre commun et en garantit la confidentialité.*

⁷ *Il s'agit de l'ameublement, des installations informatiques et téléphoniques des bureaux.*

⁸ *Dans l'attente de ce protocole, l'étude d'impact précise que le Luxembourg « assume l'essentiel des frais de montée en puissance du centre ; seul échoit à la Partie française le quart des dépenses courantes du CCPD (répartition égalitaire entre les quatre Etats) ».*

⁹ *Notamment les taxes et les coûts des réseaux d'exploitation.*

S'agissant des missions du Centre, elles sont doubles. Elles consistent en la **coordination des missions** policière et douanière, d'une part, et au renforcement de **l'échange d'informations**, d'autre part.

B. UN OUTIL DE COORDINATION DE PROXIMITÉ

Tout d'abord, l'article 3¹ du Titre II de l'Accord de 2008 pose le principe de la **coopération des autorités représentées dans le Centre** sur une base bilatérale ou multilatérale « *dans les domaines de la menace pour la sécurité et l'ordre public dans la zone frontalière, de la lutte préventive et répressive contre la criminalité transfrontalière* ».

Ces missions de facilitation en temps réel des mesures d'intervention des services opérationnels **consistent²** notamment en **l'aide à la coordination de mesures d'intervention ponctuelles** « *lorsque les attributions de plusieurs autorités sont concernées ou qu'il est nécessaire de réaliser un haut degré de coordination* », dans le soutien des activités administratives pour l'exécution d'actions d'observation et de **poursuite transfrontalières³** ainsi que **l'assistance en matière de remise d'étrangers en situation irrégulière.**

Il convient de souligner que ces stipulations n'affectent pas les attributions des services de police, de la douane et des services centraux, telles qu'elles sont réglementées par le droit de chacune des Parties contractantes sur le plan national⁴.

C. UNE COURROIE DE TRANSMISSION DES INFORMATIONS

L'Accord de 2008 a principalement pour objet de **favoriser la transparence fiscale.**

Son article 3⁵ complète les missions de collaboration du CCPD par un volet sur **l'échange de renseignements⁶ ayant un lien avec la zone frontalière.** Ainsi, le **Centre commun recueille, analyse et transmet des informations** aux unités et services chargés des missions de police et de douane sur le territoire national de chaque Partie contractante.

¹ Cf. *paragraphe 1.*

² Cf. *paragraphe 3 de l'article 3 de l'Accord de 2008.*

³ *Il s'agit des actions menées conformément aux articles 40 et 41 de la Convention d'application de l'accord de Schengen ou aux articles 20 et 21 de la Convention de Naples II.*

⁴ Cf. *paragraphe 2 de l'article 3 de l'Accord de 2008.*

⁵ Cf. *paragraphe 2.*

⁶ *L'étude d'impact mentionne que « Ces informations comprennent notamment la petite et moyenne délinquance à caractère transfrontalier, les trafics illicites, la lutte contre l'immigration irrégulière et les infractions qui s'y rapportent notamment (filières d'immigration clandestine, fraudes et contrefaçons des titres d'identité et de voyage), et tous autres faits se rapportant à la sécurité ou à l'ordre public. ».*

Votre rapporteur tient à observer que **cette collaboration est plus étendue¹ que celle traditionnellement prévue dans le cadre des accords bilatéraux** car elle couvre la transmission de données n'ayant pas de lien avec la zone frontalière, dans la mesure où les accords internationaux, le droit communautaire ou les dispositions nationales le permettent.

Le dispositif de l'article 3 est complété à **l'article 4²** de l'Accord de 2008 par **la création, au sein du CCPD, d'un fichier commun de données à caractère personnel. Sa finalité est restreinte à la collecte et à la présentation des requêtes**, dans le cadre des missions du Centre.

Les modalités de mise en œuvre, de sécurité et de contenu du fichier sont encadrées par l'article précité ainsi que les articles 5 et 6 de l'Accord de 2008.

Tout d'abord, ces données doivent être rassemblées et **traitées de manière « licite et loyale »³** par les seuls agents habilités par les Parties contractantes en poste au CCPD. Elles sont recueillies pour des **« finalités déterminées, explicites et légitimes »⁴**. Elles doivent non seulement être exactes, complètes et mises à jour, mais également **« être adéquates, pertinentes et non excessives »**, au regard de l'objet de la collecte⁵.

Aux termes de **l'article 6, un protocole** entre les Parties contractantes détermine notamment **le contenu du fichier, son objet, la nature des données** à caractère personnel à intégrer ainsi que celle sur la base desquelles la recherche peut être lancée dans le fichier. Sont également précisés la catégorie des personnes ayant accès au fichier, les conditions et procédures à remplir pour la communication des données, les délais de contrôle et la durée de stockage.

Les garanties de protection des données à caractère personnel sont tout d'abord prévues dans le cadre de différents textes nationaux et accords européens⁶. Elles sont ensuite organisées à **l'article 4** de l'Accord de 2008.

¹ Cf. *paragraphe 2 de l'article 3 de l'Accord de 2008.*

² Cf. *paragraphe 1.*

³ Cf. *paragraphe 2 de l'article 4.*

⁴ Cf. *paragraphe 2 de l'article 4.*

⁵ Cf. *paragraphe 2 de l'article 4.*

⁶ *Outre les garanties prévues à l'article 4, il convient de mentionner les dispositions relatives au traitement et à la protection des données à caractère personnel en vigueur, pour la France :*
- *l'article 24 de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure ;*
- *l'article 68 de la loi n° 78-17 modifiée du 6 janvier 1978 dite « Informatique et Libertés » ;*
- *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 ;*
- *la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil de l'Union européenne 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 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.*

Elles comprennent notamment un **accès restreint** aux seuls agents habilités¹, la **consultation** des données par la personne concernée² ainsi que la **suppression** de ces informations lorsque leur connaissance n'est plus nécessaire à l'accomplissement de la mission du Centre commun. Cette dernière intervient au plus tard à l'issue d'un délai de trois ans à compter de leur enregistrement³.

Enfin, ce fichier sera déclaré auprès de la Commission nationale de protection des données du Luxembourg compétente⁴. D'une manière plus générale, le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg doit prendre les mesures propres à empêcher tout accès, utilisation et transmission de données non autorisés, conformément à l'article 5 de l'Accord de 2008.

D. DES DISPOSITIONS FINALES TRADITIONNELLES

Le Titre III de l'Accord de 2008, rassemblant les articles 13 à 19, est consacré aux dispositions d'application ainsi qu'aux dispositions finales.

1. Une mise en œuvre conditionnelle

Votre rapporteur tient à souligner que les stipulations conventionnelles de coopération examinées ci-dessus s'inscrivent résolument dans une démarche pragmatique d'efficacité et de respect des souverainetés nationales.

Tout d'abord, une **clause de sauvegarde** figurant à **l'article 13** permet à une Partie **de refuser, en totalité ou en partie, sa coopération** ou de la soumettre à des conditions, dans l'hypothèse d'une mise en cause de sa souveraineté, de sa sécurité, de son ordre public, de ses règles d'organisation ou de fonctionnement, de son autorité judiciaire ou de l'un quelconque de ses intérêts essentiels.

Puis, **une évaluation des conditions d'application** de l'Accord de 2008 **est organisée** aux termes de **l'article 15**. Elle prend la forme d'un groupe de travail commun qui non seulement vérifie la mise en œuvre de l'accord, à la demande d'une des Parties, mais « **identifie les compléments ou actualisations éventuellement nécessaires** ».

¹ Cf. paragraphe 3 de l'article 4 de l'Accord de 2008.

² Cf. paragraphe 5 de l'article 4.

³ Cf. paragraphe 4 de l'article 4.

⁴ La CNIL ne sera pas directement compétente à son égard puisque le responsable des données et les moyens de traitement ne se situent pas sur le territoire français, conformément à l'article 5 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978.

2. Des clauses finales traditionnelles

Les articles 17, 18 et 19 exposent les clauses finales relatives respectivement à **l'entrée en vigueur** de l'accord, à sa **dénonciation** et à la désignation de son **dépositaire**.

La première est prévue le premier jour du deuxième mois qui suit la réception de la dernière notification. La deuxième s'effectue par notification écrite adressée au dépositaire et prend effet six mois après réception de la notification. La dernière désigne le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg.

II. LES STIPULATIONS SPÉCIFIQUES FRANCO-LUXEMBOURGEOISES : L'APPROFONDISSEMENT DE LA COOPÉRATION DIRECTE

Si les deux accords ont en commun de prévoir l'institution d'un centre de coopération policière et douanière, seul l'Accord de 2001 organise, une autre modalité de la collaboration transfrontalière, celle de la voie directe, exposée ci-dessous, après avoir présenté l'articulation juridique des deux textes.

A. UNE ARTICULATION COHÉRENTE DES DEUX ACCORDS

A titre liminaire, votre rapporteur rappelle que le champ d'application de l'accord franco-luxembourgeois de 2001 est plus vaste que celui de 2008. Il institue non seulement un centre commun entre les deux Parties, à Luxembourg, mais prévoit également les modalités d'une coopération directe, outil distinct et nécessaire dans le cadre d'une collaboration policière et douanière dans un espace sans frontière.

S'agissant de l'articulation de cet accord avec celui de 2008, leur lecture combinée conduit donc à distinguer deux catégories de stipulations.

Les clauses quadripartites relatives à la création du centre commun, se substituent¹, dès leur entrée en vigueur, à celles de l'Accord bilatéral de 2001. Il s'agit des articles 3 à 7 de ce dernier, relatifs aux missions², aux modalités d'organisation³ et au fonctionnement⁴ du CCPD, établi à Luxembourg.

En revanche, les autres stipulations de l'Accord de 2001 ne sont pas affectées par celui de 2008. Il s'agit notamment du titre relatif à la coopération directe entre unités opérationnelles en zone frontalière, réalisée dans le respect des souverainetés respectives et des attributions des autorités administratives et judiciaires territorialement compétentes.⁵

Votre rapporteur considère que ces dispositions constituent la principale plus-value de l'Accord de 2001. Ces stipulations justifient le maintien du lien bilatéral avec le Luxembourg, en dehors du cadre quadripartite.

¹ Plus précisément, l'article 14 de l'Accord de 2008 prévoit que « Dès l'entrée en vigueur du présent Accord, cessent d'être en vigueur : Les articles 3 à 7 de l'Accord du 15 octobre 2001 [...] »

² Cf. articles 4, 5 et 6 de l'Accord de 2001.

³ Cf. article 3 de l'Accord de 2001.

⁴ Cf. article 7 de l'Accord de 2001

⁵ Cf. paragraphe 2 de l'article 1 de l'Accord de 2001.

B. UNE APPROCHE BILATÉRALE INTÉGRÉE DE LA SÉCURITÉ EN ZONE FRONTALIÈRE

Quatre articles de l'Accord de 2001 sont consacrés à la coopération directe composant le Titre II et dont le principe est posé à l'article 8.

Aux termes de l'article 9, cette dernière consiste non seulement en des **contacts périodiques** mais également en **des détachements réciproques** d'agents pour une durée limitée. Ceux-ci ont pour fonction « *d'assumer des fonctions de liaison dans l'Etat voisin sans exercer des droits souverains.* ».

L'article 10¹ précise que **les mesures** de coopération directe « *procèdent de l'intensification de la coopération en cas d'opérations effectuées pour la prévention et la recherche de faits punissables* » ou de menaces lorsque le centre commun n'est pas compétent.

Celles-ci visent également au renforcement de **l'échange d'informations** ainsi qu'à l'amélioration des moyens de communication². Le champ d'application d'une telle transmission directe est, toutefois, restreint aux informations « *qui revêtent une importance pour la zone frontalière.* »³

Les modalités du fonctionnement déconcentré et simplifié de la collaboration des services ainsi que la transmission de renseignements consistent notamment en :

- **la coordination des plans d'intervention en zone frontalière** en cas de catastrophes naturelles ou d'accidents industriels et technologiques, de régulation des flux routiers en cas d'accidents ou de conditions climatiques particulières ainsi que de la recherche de malfaiteurs et de personnes enlevées ou disparues ;

- **la mise en œuvre d'opérations de police administrative**⁴ coordonnées ;

- **le traitement répressif des faits délictueux**⁵ lorsque des faits graves surviennent en zone frontalière et nécessitent la mise en œuvre immédiate de mesures policières ;

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

- la généralisation des **échanges de bonnes pratiques** ;

¹ Cf. 2° du paragraphe 1 de l'article 10 de l'Accord de 2001.

² Cf. 1° du paragraphe 1 de l'article 10.

³ Cf. alinéa 1 de l'article 10.

⁴ Il s'agit notamment d'opérations de sécurité publique générale ou de sécurité routière.

⁵ Ce traitement est réalisé dans le respect des procédures établies dans le domaine de l'entraide judiciaire en matière pénale.

- la « **systematisation des contacts** » effectuée notamment sur la base de la définition de référents pour la coopération bilatérale mais aussi par la recherche de procédures de facilitation des liaisons¹ ou par le détachement d'agents de liaison.

En cas d'un phénomène d'une « *particulière gravité* » ou « *à caractère suprarégional* », les services participant aux opérations de coopération directe associent les autorités centrales nationales².

En outre, afin de garantir l'efficacité optimale des unités opérationnelles, l'article 11 impose à chaque Partie de « *réunir le plus rapidement possible les conditions préalables à l'utilisation par les services des moyens aériens* », dans le cadre notamment d'une situation d'observation ou de poursuite.

Quant aux **charges liées à la coopération directe**, l'étude d'impact révèle qu'elles sont « *minimes, ... [et] n'excèdent pas les dépenses de fonctionnement courantes des administrations impliquées et sont en tout état de cause soumises aux procédures nationales afférentes.* » Elle précise que « *tout projet de dimension plus substantielle et revêtant un impact financier significatif* » serait soumis à l'accord des autorités de tutelle des services et unités concernés.

C. UNE AIRE GÉOGRAPHIQUE DE RÉFÉRENCE DISTINCTE

Votre rapporteur relève que le **cadre géographique de mise en œuvre de la coopération directe** prévue par l'article 1^{er} de l'Accord de 2001 est légèrement différent de celui prévu pour l'accomplissement des missions du CCPD au titre de l'Accord de 2008. **Deux départements en sont absents, les Ardennes et la Meuse.**

En revanche, **les services compétents, français et luxembourgeois, dans le cadre des deux accords sont identiques.** Il s'agit donc de la police nationale, de la gendarmerie nationale et de la douane pour la Partie française et de la police grand-ducale et de la douane, pour la Partie luxembourgeoise.

D. DES DISPOSITIONS FINALES SIMILAIRES

Les dispositions finales n'appellent pas d'observations particulières. L'Accord de 2001 prévoit, à l'instar de celui de 2008, une **clause de sauvegarde, à l'article 12**, afin de préserver les intérêts de chaque Partie par un refus légitime de coopération.

¹ Interopérabilité des moyens de communication.

² Cf. paragraphe 2 de l'article 10 de l'Accord de 2001.

Il pose le principe d'une **évaluation** de la mise en œuvre des stipulations conventionnelles par un groupe de travail. L'article 14 de l'Accord de 2001 précise qu'elle est de nature « *périodique* », l'Accord de 2008 étant silencieux sur ce point.

L'entrée en vigueur des stipulations relatives à la coopération directe est prévue traditionnellement le premier jour du deuxième mois qui suit la réception de la dernière notification.

CONCLUSION

Les accords conclus respectivement avec le Luxembourg, le 15 octobre 2001, et avec l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg, le 24 octobre 2008, visent à accroître l'efficacité des services policiers et douaniers des Parties, afin de garantir un plus haut niveau de sécurité des personnes et des biens, dans leurs zones frontalières.

Cet objectif est devenu un enjeu crucial depuis l'instauration de la liberté de circulation des personnes dans la zone Schengen. En effet, le développement de la délinquance transfrontalière réside dans l'exploitation des profits illicites issus de l'articulation des différents régimes légaux ou fiscaux des Etats-membres de l'Union européenne.

Ce contexte impose donc une étroite coordination entre les autorités judiciaires et policières des Etats concernés afin de permettre une réponse adaptée aux modes opératoires évolutifs de cette délinquance transfrontalière.

La mise en œuvre des synergies entre services frontaliers **emprunte deux voies :**

- **la voie directe**, plus orientée vers des actions de nature opérationnelle ;

- et celle, plus récente, de l'institution d'un **centre de coopération policière et douanière, véritable courroie de transmission de l'information.**

La lecture combinée des deux accords soumis à votre approbation tend à organiser ces deux volets. **L'accord quadripartite** de 2008 a pour objet d'instituer un centre commun de coopération transfrontalière policière et douanière franco-germano-belgo-luxembourgeois alors que **l'accord bilatéral**, franco-luxembourgeois prévoit les modalités d'une coopération directe entre unités opérationnelles.

Le nombre de demandes traitées, dans le cadre d'une collaboration des détachements des quatre Etats, déjà en place dans la zone couverte par les accords, **a cru de 30 % en 2012.** Face à cette évolution, il apparaît impératif de doter ces unités de procédures efficaces. C'est là tout l'enjeu des accords soumis à votre examen.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre rapporteur vous propose d'autoriser l'approbation des projets de loi :

- **n°664 (2011-2012)** 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 ;

- **n°665 (2011-2012)** 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.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 5 février 2013, sous la présidence de M. Jean-Louis Carrère, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de M. Jean Besson sur les projets de loi :

- **n°664 (2011-2012)** 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 ;

- **n°665 (2011-2012)** 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.

Après un bref débat, à l'issue de la présentation du rapporteur, **la commission a adopté le rapport** ainsi que **les deux projets de loi** précités.

Elle a **proposé que ces textes fassent l'objet d'une procédure d'examen simplifié** en séance publique, en application des dispositions de l'article 47 *decies* du règlement du Sénat.