

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

NOR : MAEJ1206515L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I. - SITUATION DE RÉFÉRENCE ET OBJECTIFS DE L'ACCORD

La signature entre la France et le Luxembourg de l'accord relatif à la coopération dans leurs zones frontalières entre les autorités de police et les autorités douanières répond à un double objectif :

- 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, en s'appuyant notamment sur les dispositions de la Convention d'application de l'accord de Schengen signée le 19 juin 1990, de ses textes de mise en œuvre et de la décision-cadre 2006/960 dite « initiative suédoise » adoptée par le Conseil le 18 décembre 2006 (qui amende les articles 39 paragraphes 1, 2 et 3 et de l'article 46 de la CAAS), ainsi que l'acquis de Schengen qui s'appuie sur ceux-ci et qui a été transposé dans le droit de l'Union européenne ;

- 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 par les articles 82, 83 et 85 du Chapitre IV du titre V du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Signé à Luxembourg le 15 octobre 2001, l'accord bilatéral franco-luxembourgeois intensifie la coopération transfrontalière des services chargés de missions de police et de douane en portant création à Luxembourg d'un « centre commun », fonctionnant comme un service de coordination et d'échange d'informations policières et douanières. L'accord fonde par ailleurs, dans le respect de la souveraineté des deux Etats et des attributions des autorités administratives et judiciaires territorialement compétentes, une coopération directe entre unités correspondantes.

En 2003, la France et le Luxembourg se sont accordées pour étendre l'application de certaines dispositions de leur accord bilatéral à l'Allemagne et à la Belgique. La signature, le 24 octobre 2008, par la France, l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg d'un accord quadripartite relatif à la mise en place et l'exploitation d'un centre commun de coopération policière et douanière (CCPD) dans la zone frontalière commune installé à Luxembourg (confer le projet de loi correspondant) n'affecte pas pour autant pas l'utilité d'une approbation de l'accord franco-luxembourgeois.

D'une part, le CCPD quadripartite établi par l'accord du 24 octobre 2008 constitue certes le CCPD dont la création par les autorités policières et douanières françaises et luxembourgeoises était prévue à l'article 3 de l'Accord bilatéral du 15 octobre 2001 ; c'est la raison pour laquelle les négociateurs de l'accord quadripartite ont inséré les dispositions figurant à l'article 14 de l'accord de 2008, prévoyant que les dispositions de cet accord se substituent aux articles 3 à 7 de l'accord de 2001. Cependant, le Titre Ier de l'accord de 2001 assoit juridiquement l'existence d'un centre bilatéral, si l'existence du CCPD quadripartite venait à être remise en cause ; l'hypothèse reste bien entendu peu probable au regard des relations entre les quatre Etats et leurs services, mais son occurrence ne laisserait en tout état de cause pas les deux Gouvernements sans ressource juridique pour recréer un centre bilatéral.

D'autre part, l'accord franco-luxembourgeois contient un ensemble de dispositions relatives à la coopération policière et douanière transfrontalière dite « directe » entre les deux pays, dispositions qui n'ont pas été reprises dans l'accord quadripartite (dont l'objet est limité à la seule institution d'un CCPD) et qui justifient à elles-seules la mise en œuvre de la procédure d'approbation de l'accord de 2001. Ces dispositions permettent en effet aux services et unités de police, de gendarmerie et de douane des deux pays, selon des modalités de fonctionnement déconcentré et des procédures simplifiées, de réaliser différents types d'échanges techniques et opérationnels et de mettre en œuvre des mécanismes de coordination de leurs actions. Ainsi en est-il :

- de la communication de toute information utile pour l'analyse de la criminalité dans la zone frontalière commune et l'identification des modes opératoires des réseaux criminels transfrontaliers (volet analytique du travail de police judiciaire) ;

- de la généralisation des échanges de bonnes pratiques, par exemple au travers de l'accueil de stagiaires des autorités partenaires ou via la réalisation de formations ou d'exercices communs ;

- de la systématisation des contacts, au travers notamment de la définition de référents pour la coopération bilatérale mais aussi via la recherche de procédures de facilitation des liaisons (voire d'interopérabilité des moyens de communication) et le détachement d'agents de liaison ;

- de la mise en œuvre d'opérations de police administrative (sécurité publique générale, sécurité routière, etc.) coordonnées (les dispositifs ou patrouilles sont dans ce cas organisés sur une base nationale mais de manière rationalisée), ou communes (patrouilles mixtes, contrôles conjoints, etc.), dans le respect des principes fondamentaux relatifs à la mise en œuvre des prérogatives de puissance publique ;

- du traitement répressif des faits délictueux (dans le respect des procédures établies dans le domaine de l'entraide judiciaire en matière pénale), notamment lorsque des faits graves surviennent en zone frontalière et nécessitent la mise en œuvre immédiate de mesures policières ;

- de la coordination des plans d'intervention en zone frontalière qui peuvent notamment concerner la gestion des implications en matière d'ordre public de catastrophes naturelles ou d'accidents industriels et technologiques, la régulation des flux routiers en cas d'accidents ou de conditions climatiques particulières ainsi que la mise en œuvre de plans de recherches de malfaiteurs et de personnes enlevées ou disparues.

Ces formes de coopération contribuent incontestablement à accroître l'efficacité des services compétents des Parties et à garantir un plus haut niveau de sécurité des personnes et des biens dans la zone frontalière franco-luxembourgeoise. Elles permettent de réelles synergies entre unités opérationnelles, complétant l'action du CCPD et favorisent le développement d'une approche bilatérale intégrée des questions de sécurité en zone frontalière. Elles restent d'autant plus nécessaires que les réseaux de criminalité organisée savent tirer tous les avantages de la libre circulation des personnes dans la zone Schengen et adapter leurs modes opératoires en conséquence.

II. - CONSÉQUENCES ESTIMÉES DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD

Conséquences financières

La police grand-ducale de Luxembourg met à disposition un bâtiment administratif ; les charges de fonctionnement du centre commun sont réparties à parts égales entre les deux Parties française et luxembourgeoise et sont imputées sur le budget de fonctionnement des services représentés. Les conséquences de la création du CCPD quadripartite précité sont détaillées dans l'étude d'impact de l'accord correspondant.

Les charges résultant de la « coopération directe » sont minimales, les mécanismes utilisés permettant en effet une optimisation de l'action des services nationaux de chaque Etat et la mise en œuvre de modes d'action communs générant des synergies entre les unités concernées. Ces charges n'excèdent pas les dépenses de fonctionnement courantes des administrations impliquées et sont en tout état de cause soumises aux procédures nationales afférentes. Tout projet de dimension plus substantielle et revêtant un impact financier significatif devrait a contrario faire l'objet d'un accord des autorités de tutelle des services et unités concernés et se traduirait in fine par l'application des procédures d'autorisation budgétaire adéquates.

Conséquences juridiques

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 est une application directe de la convention d'application des accords de Schengen (CAAS) et de la convention douanière dite Naples II. Outre la coopération directe entre les services, les opérations communes et les formations et exercices communs, il institue, conformément à l'article 39 de la CAAS amendé par la décision-cadre 2006/960 dite « initiative suédoise », adoptée par le Conseil le 18 décembre 2006, un échange d'informations en vue de la poursuite des faits punissables. Il s'applique aux services français de police, de gendarmerie et de douanes territorialement compétents des départements frontaliers de la Moselle et de la Meurthe-et-Moselle, et à la police et à la douane grand-ducales.

L'accord stipule explicitement dans son article 2 que la coopération mise en œuvre « s'exerce dans le cadre et dans les limites de leurs compétences nationales, sur la base des conventions internationales en vigueur, du droit communautaire et de la législation nationale ».

L'accord n'entraîne pas de modification de la législation nationale avec laquelle il s'articule.

L'accord vise à faciliter la coordination des missions de part et d'autre et de la frontière et l'échange d'informations entre les autorités de police et de douane françaises et luxembourgeoises à la fois à travers la création d'un Centre de coopération policière et douanière (CCPD) et le développement d'une coopération directe.

En ce qui concerne le CCPD, l'article 5 précise que « les informations sont recueillies dans le respect des dispositions internationales, communautaires et nationales pertinentes en matière de protection des données, ainsi que des articles 130 à 136 de la Convention d'application ».

Dans le domaine de la coopération directe, l'article 10 indique que ne seront transmises directement que les informations « relatives à la lutte contre la criminalité qui revêtent une importance pour la zone frontalière ».

Une clause de sauvegarde a de plus été prévue pour préserver les principes et intérêts fondamentaux des Parties (article 12).

Le traitement et la protection des données à caractère personnel et des autres informations fournies par les Parties sont, pour la France, assurés conformément à :

- 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 ;
- et 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 1981¹.

Le Luxembourg étant membre de l'Union européenne, la CNIL (Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés) estime qu'il dispose d'une législation adéquate en matière de protection des données à caractère personnel². Le Luxembourg pourra donc se voir transférer de telles données puisqu'il 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.

¹ Il convient de noter que le Luxembourg a signé le 28 janvier 1981 et ratifié le 10 février 1988 cette Convention et qu'il a par ailleurs signé et ratifié respectivement les 24 février 2004 et 23 janvier 200 le Protocole additionnel à cette Convention concernant les autorités de contrôle et les flux transfrontaliers de données.

² Voir le site Internet de la CNIL : <http://www.cnil.fr/pied-de-page/liens/les-autorites-de-contrôle-dans-le-monde/>.

Conformément à l'article 14 (dispositions abrogatoires) de l'accord quadripartite entre la France, la Belgique, l'Allemagne et le Luxembourg concernant la mise en place et l'exploitation d'un centre commun de coopération policière et douanière dans leur zone frontalière commune, les articles 3 à 7 de l'accord franco-luxembourgeois du 15 octobre 2001 relatif à la coopération dans leurs zones frontalières entre les autorités de police et les autorités douanières cesseront d'être en vigueur dès l'entrée en vigueur dudit accord.

Toutefois, l'accord franco-luxembourgeois contient de nombreuses dispositions relatives à la coopération bilatérale directe entre les deux pays qui n'ont pas été reprises par l'accord quadripartite du 24 octobre 2008. La mise en œuvre de l'accord franco-luxembourgeois reste donc pertinente et s'articule sans difficulté avec l'accord quadripartite.

Les dispositions contenues dans le titre II de l'accord de 2001 permettent de donner une base légale à des mesures de coopération directe entre les forces de police et les douanes françaises et luxembourgeoises telles que le détachement d'agents (article 9), l'échange direct d'informations hors CCPD, la coordination des forces d'intervention, les exercices transfrontaliers communs et l'utilisation conjointe des moyens aériens.

Conséquences administratives

Le centre commun n'est pas une administration indépendante. Les agents travaillant au centre commun agissent comme membre de l'autorité qui les a détachés (autorité d'envoi) ainsi que sur instructions de celle-ci. Les agents du centre commun ne peuvent effectuer de façon autonome des interventions à caractère opérationnel. Les conséquences administratives sont celles indiquées dans la fiche d'impact présentant l'accord quadripartite de 2008 à laquelle nous renvoyons.

III. - HISTORIQUE DES NÉGOCIATIONS

Les négociations avec le Luxembourg se sont déroulées entre 1999 et 2000. Le texte a été finalisé en mai 2000.

L'accord s'inscrit dans la lignée des accords bilatéraux de coopération transfrontalière conclus précédemment par la France avec les principaux Etats avec lesquels elle partage une frontière commune (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Suisse).

IV. - ETAT DES SIGNATURES ET RATIFICATIONS

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 a été signé le 15 octobre 2001 à Luxembourg.

La négociation d'un accord complémentaire de cet accord franco-luxembourgeois a été lancée en octobre 2003 afin d'élargir certains volets de la coopération instituée par l'Accord de 2001 à deux autres Etats voisins, l'Allemagne et la Belgique. En conséquence, il a été décidé de suspendre la procédure d'approbation de cet accord.

La négociation de cet accord complémentaire a abouti à la signature le 24 octobre 2008 à Luxembourg de l'accord quadripartite 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 (cf supra). La reprise de la procédure de ratification de l'accord bilatéral de 2001 s'avère donc nécessaire, concomitamment avec celle portant sur le nouvel accord quadripartite de 2008.

Au 1^{er} mars 2012, le Luxembourg n'a pas encore ratifié l'accord franco-luxembourgeois relatif à la coopération dans leurs zones frontalières entre les autorités de police et les autorités douanières. Cependant, le projet de loi portant approbation de cet accord ainsi que celui portant approbation de l'accord de 2008 créant un CCPD quadripartite ont été adoptés par le Conseil du Gouvernement luxembourgeois le 27 janvier dernier, ce qui permet d'envisager une adoption par la Chambre des députés dans les tout prochains mois.

V. - DÉCLARATIONS ET RÉSERVES

Sans objet.