

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

NOR : MAEJ1202615L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

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

La signature de l'accord franco-luxembourgeois relatif à la coopération entre les autorités de police et les autorités douanières dans leurs zones frontalières 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, 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 ;

- 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.

Signé à Luxembourg le 15 octobre 2001, l'accord bilatéral franco-luxembourgeois a permis d'intensifier 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 leurs souverainetés respectives et des attributions des autorités administratives et judiciaires territorialement compétentes, une coopération directe entre unités correspondantes.

La négociation d'un accord complémentaire a été lancée en octobre 2003 en vue d'élargir cette coopération transfrontalière entre les services chargés de missions de police et de douane à deux autres Etats voisins, l'Allemagne et la Belgique. Cette décision tenait également compte de la conclusion quelques mois plus tôt d'un accord tripartite entre Belgique, Luxembourg et Allemagne en vue de la création d'un centre commun de coopération policière¹. Les quatre Parties contractantes ont ainsi décidé de la mise en place d'un centre commun de coopération policière et douanière dans la zone frontalière commune pour faciliter la coordination des missions de part et d'autre de la frontière et l'échange d'informations.

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

Conséquences financières

La police grand-ducale de Luxembourg met à disposition un bâtiment administratif qu'elle entretient; les charges de fonctionnement du centre commun seront réparties aux termes d'un arrangement administratif (non encore élaboré) à parts égales entre les quatre parties française, luxembourgeoise, allemande et belge et imputées sur le budget de fonctionnement des services représentés.

Conséquences juridiques

1. La zone frontalière commune comprend en ce qui concerne :

- la République française, les départements frontaliers suivants :
la Moselle, la Meurthe-et-Moselle, les Ardennes et la Meuse,

- la République fédérale d'Allemagne :

a) en Rhénanie-Palatinat,

les districts des présidences de police de Rheinpfalz, de Westpfalz et de Trèves,

b) en Sarre,

la totalité du territoire,

- le Royaume de Belgique :

les arrondissements judiciaires de Dinant, Arlon, Neufchâteau, Marche et Eupen,

- le Grand-Duché de Luxembourg :

la totalité du territoire.

2. Participent au centre commun les services suivants :

du côté français :

- la police nationale,

- la gendarmerie nationale,

- l'administration des douanes et des droits indirects,

du côté allemand :

- les polices des Länder de Rhénanie-Palatinat et de Sarre,

- la police fédérale,

- l'administration des douanes,

- en cas de nécessité, le Bundeskriminalamt,

¹ Accord du 25 février 2003 entre le Ministre fédéral de l'Intérieur de la République Fédérale d'Allemagne, le Ministre de l'Intérieur du Royaume de Belgique et les Ministres de la Justice et de l'Intérieur du Grand-Duché de Luxembourg concernant la mise en place et l'exploitation d'un bureau commun de coopération policière transfrontalière dans la région frontalière commune

du côté belge :

- la police fédérale,
- la police locale,
- l'administration des douanes et accises,

du côté luxembourgeois :

- la police grand-ducale,
- l'administration des douanes et accises.

3. Pour faciliter la coordination des missions dans la zone frontalière commune ainsi que l'échange d'informations, les autorités représentées dans le centre commun coopèrent directement dans les domaines de la menace pour la sécurité et l'ordre public et de la lutte préventive et répressive contre la criminalité transfrontalière, soit sur une base bilatérale, soit sur une base multilatérale lorsque cette criminalité affecte les intérêts de plus de deux Parties contractantes.

Sous réserve de la compétence des organes centraux nationaux, le centre commun est, pour l'échange d'informations ayant un lien avec la zone frontalière, à la disposition de l'ensemble des unités et services chargés des missions de police et de douane sur le territoire national de chaque Partie contractante. Ceci s'applique également aux cas n'ayant pas de lien avec la zone frontalière dans la mesure où des accords internationaux, le droit communautaire, ou les dispositions nationales le permettent. Les organes centraux nationaux des Parties contractantes sont associés à ces échanges d'informations conformément à leurs dispositions nationales respectives.

Un fichier de données à caractère personnel dont la finalité est la collecte des informations strictement nécessaires à la coopération policière et douanière sera créé au sein du centre commun. Ce fichier présentera toutes les garanties de protection des données requises par les autorités de contrôle nationales dont le droit d'accès et de rectification. Ce fichier sera déclaré auprès de la Commission nationale de protection des données du Luxembourg compétente *ratione loci* et *ratione materiae*. A noter que conformément à l'article 5 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978, 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.

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 1981.

Il faut rappeler à cet égard que le Luxembourg, l'Allemagne et la Belgique, tous trois membres de l'UE, présentent des conditions de protection des données individuelles équivalentes à celles exigées par le droit français². De plus, la loi n°78-17 ne prévoit pas de restriction à l'échange des données entre Etats membres de l'UE. Enfin, ces trois pays ont signé et ratifié la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel³. Ils ont également signé son Protocole additionnel concernant les autorités de contrôle et les flux transfrontaliers de données (seule la Belgique ne l'a pas ratifié)⁴.

Un arrangement administratif précisera les conditions et modalités d'utilisation de ce fichier dans le cadre défini par le présent accord. Cet accord ne nécessitera pas de modification de la législation nationale.

Il convient enfin de noter que les dispositions du présent accord se substitueront aux articles portant sur la création d'un Centre de coopération policière et douanière de l'accord du 15 octobre 2001 entre la France et le Luxembourg relatif à la coopération dans leurs zones frontalières entre les autorités de police et les autorités douanières. En effet, conformément à l'article 14 (dispositions abrogatoires) du présent accord, les articles 3 à 7 de l'accord bilatéral franco-luxembourgeois cesseront d'être en vigueur dès l'entrée en vigueur de l'accord quadripartite entre la France, la Belgique, l'Allemagne et le Luxembourg.

Conséquences administratives

A. - Principes généraux d'organisation et de fonctionnement du CCPD :

A ce stade, 33 personnes composeront à terme le centre commun : 16 Français, 5 Allemands, 6 Luxembourgeois et 6 Belges.

En application du paragraphe 4 de l'article 2, le centre commun n'est pas une administration indépendante. Les agents travaillant au centre commun agissent comme membres 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. Parallèlement, en application de l'article 7, chaque pays désigne un coordonnateur parmi ses représentants, celui-ci exerçant une autorité fonctionnelle sur les agents nationaux qui sont tenus de suivre ses instructions.

Les personnels français travaillant au CCPD servent d'interface avec les services concernés de la zone frontalière des quatre Etats. A cet effet, ils s'échangent les informations qu'ils recueillent et répondent aux demandes des services de ces quatre Etats.

² (Cf. www.cnil.fr, rubrique « Echange de données avec l'étranger »)

³ L'Allemagne a signé la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel le 28 janvier 1981 et l'a ratifiée le 19 juin 1985 ; la Belgique a signé cette convention le 7 mai 1982 et l'a ratifiée le 28 mai 1993, le Luxembourg a signé cette convention le 28 janvier 1981 et l'a ratifiée le 10 mai 1988.

⁴ L'Allemagne a signé ce Protocole additionnel le 8 novembre 2001 et l'a ratifié le 12 mars 2003 ; la Belgique a signé le protocole le 30 avril 2002 mais ne l'a pas ratifié, le Luxembourg a signé et ratifié ce protocole respectivement le 24 février 2004 et le 13 janvier 2007.

Les policiers, gendarmes et douaniers du CCPD sont chargés du recueil, de l'analyse, de l'échange et de la diffusion de toutes les informations utiles à la coopération policière et douanière intéressant la zone frontalière⁵. Ils veillent au maintien de la cohérence tant en ce qui concerne les relations habituelles ou réglementaires entre les services qu'en matière d'échange d'informations avec les directions générales et organes centraux tels les cellules interministérielles, les directions nationales et les officies centraux.

Les informations sont recueillies et diffusées dans le respect des dispositions relatives à la protection des données et des règles de diffusion en vigueur.

B. - Missions principales du CCPD :

1. Les personnels du CCPD participent au renforcement de la coopération entre les autorités et services de police et de douane, y compris dans les cas d'un rétablissement des contrôles frontaliers (Art. 2§2 de la Convention d'Application de l'Accord de Schengen).

A ce titre, ils favorisent la coordination des mesures d'intervention, dans les cas où les attributions de plusieurs autorités de différents secteurs sont concernées ou lorsqu'il y a un besoin particulier. Sur décision conjointe des quatre Parties, le CCPD peut d'ailleurs être érigé en centre opérationnel de coordination à la disposition de l'ensemble des services concernés. Pour mémoire, les principaux domaines de coordination sont les suivants :

- surveillance, recherche et intervention dans les zones frontalières, telles que les opérations de recherche d'urgence déclenchées dans un périmètre déterminé, selon des plans définis, lorsque les dispositions de l'accord de coopération pertinent le permettent ;
- opération de contrôle entre les services chargés de lutter contre l'immigration irrégulière ;
- dispositifs conjoints de recherche du renseignement et de surveillance dans la zone frontalière ;
- dispositif de gestion d'une opération transfrontalière de maintien ou de rétablissement de l'ordre public.

2. Les personnels du CCPD participent au traitement des demandes mutuelles d'assistance aux fins de prévention et de recherche des faits punissables, de communication d'initiative d'informations aux fins d'assistance pour la répression d'infractions futures, de prévention d'infractions ou de la prévention de menaces pour l'ordre et la sécurité publics (articles 39 et 46 de la CAAS), qui pourront à terme conduire à :

- l'identification des détenteurs, des conducteurs et des passagers de véhicules ;
- l'identification de véhicules, la vérification de leur statut (volé ou non, véhicule de location, etc.) et les documents attestant de leur propriété ;
- le traitement de demandes concernant des permis de conduire ;

⁵ Ces informations comprennent notamment la petite et moyenne délinquance caractère transfrontalier ; les trafics illicites ; la lutte contre l'immigration irrégulière et les infractions qui s'y rapportent notamment (filiales 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.

- la recherche d'adresses actuelles ou de résidences ;
- l'identification de lignes téléphoniques (limitées aux données publiques pour le CCPD de Luxembourg) ;
- l'établissement de l'identité et de la situation administrative des personnes ;
- la vérification de la pertinence et de l'authenticité de documents d'identité, de voyage ou d'autres documents présentés aux agents des services demandeurs ;
- la fourniture de renseignements de police ou de douane provenant de fichiers informatisés, ou d'autres documents détenus par ces services ;
- la vérification de la situation des marchandises soumises à restriction de circulation.

Ils veillent à ce titre à ce que ces échanges d'informations soient autant que nécessaires portés à la connaissance de la Section Centrale de Coopération Policière (SCCOPOL) du ministère de l'intérieur. Ils apprécient en conséquence la nature des infractions afin de distinguer celles qui relèvent de la délinquance transfrontalière et celles qui nécessitent une information immédiate de l'autorité centrale compétente. Ils tiennent informés les services concernés de la police nationale, de la gendarmerie nationale et de la douane.

3. Les personnels des CCPD assurent un rôle de conseil et de soutien non opérationnel à l'occasion de l'exercice des droits d'observation et de poursuite transfrontalières. Ils transmettent les informations indispensables à la mise en œuvre des articles correspondants de la CAAS (articles 40 et 41 notamment).

Dans le domaine de l'observation transfrontalière, les personnels du CCPD saisis d'une telle demande communiquent les demandes d'autorisation ou les comptes-rendus à la mission Justice de la SCCOPOL, dont le concours est nécessaire pour obtenir l'autorisation de l'exercice de ce droit. Ils tiennent informés les services concernés de la police nationale, de la gendarmerie nationale et de la douane.

Dans le domaine de la poursuite transfrontalière, le CCPD est avisé sans délai de toute situation relevant de ce cadre juridique (sans préjudice de l'obligation d'informer l'autorité judiciaire et les services territoriaux concernés de police, de gendarmerie ou de la douane, qui s'informeront réciproquement et s'assureront de l'information de SCCOPOL et de l'envoi de la fiche d'évaluation résultat de la poursuite transfrontalière). Lorsque les agents français du CCPD sont avisés en premier de l'exercice du droit de poursuite par les agents étrangers, ils veillent à la bonne information de l'ensemble des services susmentionnés. Les représentants français du CCPD ont également pour tâche de :

- vérifier la transmission des observations transfrontalières ordinaires (OTO) ou urgentes (OTU) à SCCOPOL ;
- s'assurer que l'assistance des OTO ou OTU est prise en compte par les services compétents des différentes administrations concernées ;
- faciliter cette assistance au sein du CCPD (traduction, résolution des problèmes juridiques...) et d'aviser l'autorité centrale des difficultés d'application ;

- veiller à la transmission à SCCOPOL des comptes-rendus consécutifs à l'exercice des droits de poursuite et d'observation ;

4. Enfin, les personnels compétents du CCPD participent, si nécessaire, aux mesures de préparation et d'assistance à la réadmission des étrangers, sur la base de l'accord de réadmission signé avec l'Etat limitrophe et des instructions diffusées pour son application. Pour la France, seuls les personnels de la DCPAF sont compétents pour proposer ou prendre des décisions relatives à la réadmission des étrangers.

C. - Mesures transitoires visant à permettre l'application in fine de l'accord :

Dans l'attente de l'entrée en vigueur du présent accord ainsi que de l'accord franco-luxembourgeois de coopération transfrontalière en matière policière et douanière, certaines mesures intérimaires ont été adoptées. Toutefois, ces mesures de préfiguration ne sauraient être interprétées comme une mise en œuvre anticipée de ces deux accords.

En effet, une telle mise en œuvre est juridiquement inenvisageable au regard de la Constitution qui exige qu'un accord modifiant des dispositions de nature législative soit approuvé par le Parlement (article 53 de la Constitution), contrainte prise en compte par l'accord (article 17) lui-même, stipulant que les conditions nationales des quatre Etats parties signataires doivent être remplies pour l'entrée en vigueur de l'accord.

Les dispositions pratiques adoptées ont donc été strictement proportionnées à la nécessité de ne pas affaiblir la crédibilité de l'engagement du Gouvernement français dans ce dispositif, qui s'inscrit dans le contexte d'une coopération par ailleurs largement mise en œuvre par les Etats partenaires. Ces mesures entrent en outre dans le cadre des crédits de fonctionnement des administrations concernées, autorisées chaque année par le Parlement.

La première de ces mesures transitoires est la création d'un détachement français au sein du CCPD, sous plafond des effectifs des unités et services français appelées in fine à contribuer à sa création. Ces agents sont statutairement mis à disposition du centre mais restent affectés dans leurs unités d'origine. Les équipements et moyens spécifiques à la Partie française ont de la même façon été mis à leur disposition, par prélèvement dans la dotation de leurs unités-ressources ; mais l'essentiel des moyens du centre est de toute façon mis à disposition par la Partie luxembourgeoise.

Autre mesure importante de préfiguration, le règlement intérieur du CCPD visé au paragraphe 2 de l'article 7 du présent accord est prêt. Les autorités allemandes, belges et luxembourgeoises avaient en effet élaboré un règlement intérieur pour le BCCP tripartite, que les autorités françaises se sont engagées à respecter afin que le cadre de fonctionnement courant du CCPD soit cohérent. Un règlement intérieur proprement quadripartite, largement inspiré du document actuel, sera néanmoins adopté dès que le présent accord quadripartite sera en vigueur.

Toutefois, ni le protocole financier mentionné au paragraphe 1 de l'article 10 ni le protocole relatif à la création du fichier commun du CCPD (article 6), tous deux indispensables à la mise en œuvre effective de l'accord, n'ont été élaborés à ce stade.

S'agissant du protocole financier, dans l'attente de l'entrée en vigueur du texte, la Partie luxembourgeoise 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), solution cohérente avec l'accord bilatéral franco-luxembourgeois (article 3 paragraphe 3).

En ce qui concerne le fichier commun du CCPD, sa création est inenvisageable tant que l'accord n'est pas entré en vigueur. Un dispositif de substitution, constitué de trois piliers, est donc mis en œuvre de manière provisoire mais donne des résultats probants, qui pourraient justifier la pérennisation de ce système. Ses composantes sont les suivantes :

- un outil dit « de gestion des requêtes » (enregistrement et suivi des requêtes, qui assure également la traçabilité du traitement des demandes), commun aux quatre détachements (logique d'interopérabilité, pour faciliter à terme la coordination entre détachements et la rendre totalement transparente) et mis en œuvre sans autres formes d'interconnexion ;

- la consultation par les agents des seuls traitements de données à caractère personnel autorisés par la législation de leur Etat (principe de nationalité du droit d'accès), qui est de plus limitée à l'habilitation détenue au titre de leur autorité d'emploi (principe de spécialité du droit d'accès – policiers et gendarmes français ne peuvent par exemple accéder aux fichiers douaniers français-) ;

- le transfert de données entre détachements nationaux dans le respect d'une part de la Convention d'application de l'accord de Schengen et de la législation européenne pertinente (directive 95/46/CE, décisions-cadres 2006/960/JAI et 2008/977/JAI, etc.) et d'autre part des accords internationaux et de la législation nationale de chaque Etat dans le domaine de la protection des données à caractère personnel.

III. - HISTORIQUE DES NÉGOCIATIONS

Les négociations ont été engagées en 2003 en vue d'élargir à l'Allemagne et la Belgique la coopération transfrontalière entre les services chargés de missions de police et de douane établie par l'accord bilatéral franco-luxembourgeois de 2001.

Les discussions ont essentiellement porté sur la délimitation des zones transfrontalières concernées, la définition des domaines de coopération directe et la protection des données à caractère personnel.

Les dispositions du présent accord se substitueront, pour ce qui concerne le centre commun de coopération policière et douanière, aux articles pertinents de l'accord bilatéral du 15 octobre 2001 (articles 3 à 7 constituant le titre Ier).

IV. - ETAT DES SIGNATURES ET RATIFICATIONS

Seule la République Fédérale d'Allemagne a pour l'heure ratifié l'accord, par une loi promulguée le 1er février 2011 par le président de la République fédérale et publiée le 8 février 2011 au Journal officiel de la République fédérale (www.bundesgesetzblatt.de).

Le projet de loi portant approbation de cet accord a par ailleurs été adopté en janvier dernier par le Conseil du Gouvernement luxembourgeois, ce qui permet d'envisager une adoption par la Chambre des députés dans les prochains mois.