

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2013-2014

22 OCTOBRE 2013

Projet de loi portant assentiment à l'Accord entre le gouvernement du Royaume de Belgique, le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, le gouvernement de la République française 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, fait à Luxembourg le 24 octobre 2008

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES RELATIONS EXTÉRIEURES ET
DE LA DÉFENSE
PAR
M. HELLINGS

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2013-2014

22 OKTOBER 2013

Wetsontwerp houdende instemming met het Akkoord tussen de regering van het Koninkrijk België, de regering van de Bondsrepubliek Duitsland, de regering van de Franse Republiek en de regering van het Groothertogdom Luxemburg, betreffende de inwerkingstelling en de exploitatie van een gemeenschappelijk centrum voor politie- en douanesamenwerking in de gemeenschappelijke grensstreek, gedaan te Luxemburg op 24 oktober 2008

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN EN
VOOR DE LANDSVERDEDIGING
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER HELLINGS

Composition de la commission : / Samenstelling van de commissie :

Président / Voorzitter : Karl Vanlouwe.**Membres / Leden :**

N-VA	Patrick De Grootte, Bart De Nijn, Karl Vanlouwe, Sabine Vermeulen.
PS	Marie Arena, Philippe Mahoux, Olga Zrihen.
MR	Armand De Decker, Dominique Tilmans.
CD&V	Sabine de Bethune, Johan Verstreken.
sp.a	Dalila Douifi, Jan Roegiers.
Open Vld	Jean-Jacques De Gucht.
Vlaams Belang	Anke Van dermeersch.
Écolo	Benoit Hellings.
cdH	Vanessa Matz.

Suppléants / Plaatsvervangers :

Frank Boogaerts, Huub Broers, Lieve Maes, Elke Sleurs, Wilfried Vandaele.
Hassan Bousetta, Jean-François Istasse, Fatiha Saïdi, Louis Siquet.
Jacques Brotchi, Christine Defraigne, Richard Miller.
Cindy Franssen, Etienne Schouppe, Els Van Hoof.
Bert Anciaux, Fatma Pehlivan, Fauzaya Talhaoui.
Nele Lijnen, Yoeri Vastersavendts.
Yves Buysse, Bart Laeremans.
Zakia Khattabi, Jacky Mrael.
André du Bus de Warnaffe, Bertin Mampaka Mankamba.

*Voir :***Documents du Sénat :**

5-2250 - 2012/2013 :

N° 1 : Projet de loi.

*Zie :***Stukken van de Senaat :**

5-2250 - 2012/2013 :

Nr. 1 : Wetsontwerp.

I. INTRODUCTION

La commission a examiné le projet de loi qui fait l'objet du présent rapport au cours de sa réunion du 22 octobre 2013.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DU REPRÉSENTANT DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Le 24 octobre 2008, les ministres de l'Intérieur et de la Justice des quatre pays susmentionnés ont signé à Luxembourg un Accord en vue du renforcement de la coopération transfrontalière entre leurs autorités policières et douanières respectives.

Depuis la signature de la Convention de Schengen en 1990, la coopération policière et douanière s'est développée dans cette région de l'Europe qui se caractérise par une intense circulation des personnes et des biens et des échanges commerciaux importants.

Encouragés par les succès de la coopération policière et douanière dans la lutte contre la criminalité transfrontalière, lancée sur base d'accords signés entre la France et le Luxembourg en 2001 et entre l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg en 2003, ces pays ont décidé de créer ensemble le premier centre de coopération en Europe dans lequel les autorités compétentes de quatre pays différents sont réunies.

L'Accord marque ainsi une nouvelle étape dans la coopération transfrontalière entre ces quatre pays fondateurs de l'Union européenne pour mieux assurer la sécurité dans leurs zones frontalières et pour renforcer les moyens de lutte contre les formes les plus graves de la grande criminalité: traite des êtres humains, trafic de drogue, immigration illégale, atteintes importantes aux biens.

Situé au Luxembourg, le centre commun est compétent notamment pour:

— recueillir, analyser et échanger les informations nécessaires à la coopération en matière policière et douanière, y compris l'évaluation périodique commune de la situation frontalière;

— faciliter la préparation et l'exécution des missions transfrontalières policières et douanières, en permettant autant que nécessaire la coordination des opérations.

I. INLEIDING

De commissie heeft dit wetsontwerp besproken tijdens haar vergadering van 22 oktober 2013.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE VERTEGENWOORDIGER VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Op 24 oktober 2008 hebben de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie van de vier voornoemde landen in Luxemburg een Akkoord ondertekend om de grensoverschrijdende samenwerking tussen de politie- en douaneoverheden te versterken.

Sinds de ondertekening van de Schengenovereenkomst in 1990 zijn politie en douane steeds meer gaan samenwerken in deze regio van Europa die wordt gekenmerkt door een druk verkeer van personen en goederen en belangrijke handelsbetrekkingen.

Aangemoedigd door het succes van de politie- en douanesamenwerking in de bestrijding van de grensoverschrijdende criminaliteit, die werd opgestart op basis van de akkoorden die in 2001 door Frankrijk en Luxemburg en in 2003 door Duitsland, België en Luxemburg werden ondertekend, hebben deze landen beslist om samen het eerste samenwerkingscentrum in Europa op te richten dat de bevoegde overheden van vier landen verenigt.

Het Akkoord luidt aldus een nieuwe fase van de grensoverschrijdende samenwerking in tussen deze vier landen, die aan de basis liggen van de Europese Unie, om beter de veiligheid in hun grensgebieden te waarborgen en om de middelen voor de bestrijding van de zwaarste vormen van grote criminaliteit te versterken: mensenhandel, drugstrafiek, illegale immigratie en aanzienlijke aantasting van goederen.

Het gemeenschappelijke centrum, dat gelegen is in Luxemburg, is bevoegd voor:

— het verzamelen, analyseren en uitwisselen van informatie die noodzakelijk is voor de politie- en douanesamenwerking, met inbegrip van de gemeenschappelijke periodieke evaluatie van de situatie in het grensgebied;

— het faciliteren van de voorbereiding en de uitvoering van grensoverschrijdende politie- en douanemissies, door zo vaak als nodig de coördinatie van operaties mogelijk te maken.

La zone d'action du centre de coopération policière et douanière couvre :

— pour l'Allemagne :

- en Rhénanie-Palatinat, les districts des présidences de police de Rheinpfalz, de Westpfalz et de Trêves;

- en Sarre, la totalité du territoire;

— pour la Belgique : les arrondissements judiciaires de Dinant, Arlon, Neufchâteau, Marche et Eupen;

— pour la France : les départements frontaliers suivants la Moselle, la Meurthe-et-Moselle, les Ardennes et la Meuse;

— pour le Grand-Duché de Luxembourg : la totalité du territoire.

III. DISCUSSION GÉNÉRALE

Selon M. Hellings, l'Accord à l'examen pourrait poursuivre un autre objectif, en plus de la lutte contre la criminalité organisée transfrontalière. Il s'agit en l'espèce de la lutte contre l'immigration illégale en vue d'empêcher les demandeurs d'asile parvenus à entrer dans l'Union européenne (UE) par la Grèce ou l'Italie de s'introduire sur le territoire des quatre Parties contractantes, à savoir la Belgique, l'Allemagne, la France et le Luxembourg. En effet, les demandeurs d'asile originaires d'Afrique du Nord préfèrent généralement introduire une demande d'asile dans d'autres pays de l'UE que la Grèce ou l'Italie, car ils sont traités de manière moins favorable dans ces deux pays. La Grèce a d'ailleurs déjà été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme pour sa manière de traiter les demandeurs d'asile.

Le nombre de demandes d'asile introduites en Belgique a diminué. D'aucuns attribuent cette évolution à l'action de la secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, alors qu'elle résulte des contrôles plus stricts mis en œuvre en Allemagne qui mettent un terme à l'arrivée d'immigrés clandestins dans notre pays.

L'intervenant estime que l'Accord à l'examen créera de nouvelles frontières pour les demandeurs d'asile, alors que l'accord Schengen a au contraire aboli les frontières entre les pays signataires. En fait, les quatre Parties contractantes font tout pour ne pas devoir contribuer à la charge financière que représentent les immigrés entrés sur le territoire de l'UE par la Grèce ou l'Italie.

Par ailleurs, M. Hellings se réfère à l'avis du Conseil d'État qui souligne qu'en vertu de l'article 16 de l'Accord, les ministres compétents des Parties contractantes peuvent conclure des protocoles complé-

Het actieveld van het centrum beslaat :

— voor Duitsland :

- in Rheinland-Pfalz : de districten van de politiepresidiums van Rheinpfalz, Westpfalz en Trier;

- in Saarland : het volledige territorium;

— voor België : de gerechtelijke arrondissementen van Dinant, Aarlen, Neufchâteau, Marche en Eupen;

— voor Frankrijk, de grensdepartementen : Moselle, Meurthe-et-Moselle, Ardennes en Meuse;

— voor het Groothertogdom Luxemburg : het volledige territorium.

III. ALGEMENE BESPREKING

Naast de strijd tegen de grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit, ziet de heer Hellings nog een andere mogelijke doelstelling van dit Akkoord, te weten de strijd tegen de illegale immigratie om asielzoekers, die erin geslaagd zijn via Griekenland of Italië de Europese Unie (EU) te bereiken, te beletten het grondgebied van de vier verdragsluitende Partijen, België, Frankrijk, Luxemburg en Duitsland, te betreden. Asielzoekers uit Noord-Afrika verkiezen immers meestal een asielaanvraag in te dienen in andere EU-landen dan Griekenland of Italië omdat ze daar minder goed behandeld worden. Het Europese Hof van de Rechten van de Mens heeft Griekenland trouwens reeds veroordeeld voor de behandeling van asielzoekers.

Het aantal asielaanvragen in België is gedaald en sommigen wijten dit aan het optreden van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, terwijl de oorzaak gezocht moet worden in de strengere controles in Duitsland waardoor illegale migranten niet meer tot in ons land geraken.

Voor spreker zal dit Akkoord meer grenzen voor asielzoekers invoeren, terwijl sinds het Schengenakkoord de grenzen tussen de betrokken landen werden afgeschaft. In feite doen de vier verdragsluitende Partijen er alles aan om niet te moeten bijdragen in de kosten van immigranten die de EU via Griekenland en Italië bereiken.

Verder verwijst de heer Hellings naar het advies van de Raad van State die heeft opgemerkt dat artikel 16 van het Akkoord erin voorziet dat de bevoegde ministers van de overeenkomstsluitende Partijen bij-

mentaires (doc. Sénat, n° 5-2250/1, p. 38). De tels protocoles sont-ils également soumis au Parlement ?

L'article 5 de l'Accord traite de la sécurité des données. Pourquoi les obligations prévues en matière de protection de la vie privée sont-elles uniquement à charge du Luxembourg ?

Mme Arena se demande si le mandat du nouveau centre commun de coopération policière et douanière ne fera pas double emploi avec celui d'Europol. Qu'apporte de plus l'Accord s'il ne prévoit pas des dispositions spécifiques en matière de gestion interne des flux migratoires entre les quatre pays signataires ?

Le représentant du ministre des Affaires étrangères explique que l'Accord à l'examen a trait à la lutte contre la criminalité organisée dans une zone géographique restreinte strictement délimitée et ne porte donc pas sur la gestion de flux migratoires. Comme forme de criminalité organisée, on peut par exemple citer la traite des êtres humains. Il va sans dire que c'est une autre problématique que celle des demandes d'asile.

Alors qu'Europol est une institution supranationale, le nouveau centre vise à améliorer la coopération dans la lutte contre la criminalité au sein d'une zone frontalière régionale strictement délimitée entre quatre pays.

Le représentant du ministre de l'Intérieur ajoute qu'Europol est investi d'un mandat très limité, qui porte exclusivement sur la grande criminalité organisée impliquant deux ou plusieurs États membres. L'Accord à l'examen, quant à lui, porte sur plusieurs formes de criminalité, y compris la petite criminalité pour laquelle Europol n'est pas compétent. En outre, le centre a une compétence de coordination en matière de menace contre l'ordre public, ce qui n'est de nouveau pas le cas d'Europol.

Concernant les protocoles complémentaires visés à l'article 16 de l'Accord, il va de soi que l'objectif est qu'ils soient transmis pour information au Parlement en temps voulu.

Enfin, l'article 5 traite de la sécurité des données. Le nouveau centre sera soumis au droit luxembourgeois étant donné qu'il est établi sur le territoire luxembourgeois. Il n'en demeure pas moins que les principes relatifs à la protection des données seront parfaitement conformes aux règles européennes en vigueur, tant celles fixées par le Conseil de l'Europe que celles fixées par l'UE. Ces règles concernent, par exemple, le droit des personnes d'avoir accès aux données qui les concernent, la sécurité des données, la manière dont elles doivent être conservées physiquement et sécurisées, ainsi que leur durée de conservation.

komende protocollen kunnen sluiten (stuk Senaat, nr. 5-2250/1, blz. 38). Worden dergelijke protocollen ook bij het Parlement neergelegd ?

Artikel 5 van het akkoord handelt over de beveiliging van de gegevens. Waarom zijn er alleen verplichtingen inzake de bescherming van persoonlijke levenssfeer voor Luxemburg voorzien ?

Mevrouw Arena vraagt zich af of het mandaat van het nieuwe gemeenschappelijk centrum voor politie- en douanesamenwerking met het mandaat van Europol niet overlapt. Als in het Akkoord geen specificatie met betrekking tot het intern beheer van de migratiestromen tussen de vier betrokken landen is voorzien, wat is dan de meerwaarde van het Akkoord ?

De vertegenwoordiger van de minister van Buitenlandse Zaken legt uit dat dit Akkoord betrekking heeft op de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit in een beperkt en zeer strikt omschreven geografisch gebied en dus niet het beheer van migratiestromen. Een van de vormen van ernstige georganiseerde criminaliteit is bijvoorbeeld mensenhandel; dat is uiteraard niet hetzelfde als asielaanvragen.

Europol is een supranationale instelling; het nieuwe centrum betreft een regionale en strikt omschreven grenszone tussen vier landen en viseert een verbetering van het contact in de strijd tegen criminaliteit.

De vertegenwoordiger van de minister van Binnenlandse Zaken voegt eraan toe dat het mandaat van Europol zeer beperkt is en alleen betrekking heeft op zware georganiseerde misdaad waarbij twee of meerdere lidstaten betrokken zijn. In het voorliggende Akkoord gaat het ook over andere vormen van criminaliteit, de zogenaamde kleine criminaliteit waarvoor Europol niet bevoegd is. Bovendien is het centrum ook bevoegd om een coördinerende rol te spelen inzake dreiging voor de openbare orde (wat ook niet onder het mandaat van Europol valt).

Wat de vraag over de bijkomende protocollen, bedoeld in artikel 16 van het Akkoord, betreft, is het uiteraard de bedoeling dat deze ter informatie tijdig aan het parlement overgemaakt zullen worden.

Ten slotte, artikel 5 betreft de beveiliging van gegevens. Aangezien het nieuwe centrum wordt gevestigd op Luxemburgs grondgebied, zal het Luxemburgs recht van toepassing zijn. Dit neemt niet weg dat de principes inzake gegevensbescherming volledig in overeenstemming zullen zijn met de geldende Europese regels, zowel vastgelegd door de Raad van Europa als de EU. Dit geldt bijvoorbeeld voor het recht van personen om toegang te krijgen tot hun gegevens, de beveiliging van hun gegevens, de mate waarin de gegevens fysiek bewaard en beveiligd moeten worden, hoe lang ze bewaard blijven.

IV. VOTES

Les articles 1^{er} et 2, ainsi que l'ensemble du projet de loi, sont adoptés par 9 voix et 1 abstention.

Confiance a été faite au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le rapporteur,

Benoit HELLINGS.

Le président,

Karl VANLOUWE.

*
* *

**Le texte adopté par la commission
est identique au texte
du projet de loi
(voir le doc. Sénat, n^o 5-2250/1 — 2012/2013).**

IV. STEMMINGEN

De artikelen 1 en 2, alsook het wetsontwerp in zijn geheel, worden aangenomen met 9 stemmen bij 1 onthouding.

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

De rapporteur,

Benoit HELLINGS.

De voorzitter,

Karl VANLOUWE.

*
* *

**De tekst aangenomen
door de commissie is dezelfde
als de tekst van het wetsontwerp
(zie stuk Senaat, nr. 5-2250/1 — 2012/2013).**