

**RAADGEVENDE
INTERPARLEMENTAIRE
BENELUXRAAD**

16 februari 2012

Politiesamenwerking in de Benelux

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE JUSTITIE
EN DE BINNENLANDSE ZAKEN

UITGEBRACHT DOOR
DE HEER DIJKHOFF ⁽¹⁾

(1) Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Dijkhoff
Leden: de heren Bettel, Broers, Collard, mevrouw Creutz, de heer
Hendrickx, mevrouw Lorsché en de heer Madrane.

**CONSEIL INTERPARLEMENTAIRE
CONSULTATIF
DE BENELUX**

16 février 2012

La coopération policière au sein du Benelux

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE LA JUSTICE
ET DES AFFAIRES INTÉRIEURES

PAR
M. DIJKHOFF ⁽¹⁾

(1) Composition de la commission:

Président: M. Dijkhoff
Membres: MM. Bettel, Broers, Collard, Mme Creutz, M. Hendrickx,
Mme Lorsché et M. Madrane.

Op 18 november 2011 heeft de Commissie voor Justitie & Binnenlandse Zaken een hoorzitting gehouden over de politiesamenwerking in de Benelux, zoals vormgegeven in het Benelux Politieverdrag van 2004 en het Actieplan Senningen II.

De commissie sprak met de drie Benelux verbindingsofficieren voor politiesamenwerking, de heer Scheffer (ambassadeeraad Veiligheid & Bestuur van de Nederlandse ambassade in België), de heer Van Raemdonck (directie internationale politiesamenwerking van de Belgische federale politie) en de heer Schumacher (ambassadeeraad Justitie & Binnenlandse Zaken van de Luxemburgse vertegenwoordiging bij de Europese Unie). De hoorzitting begon met een uiteenzetting van de heer Charlier van het team Justitie & Binnenlandse Zaken van het secretariaat-generaal van de Benelux Unie.

1. Uiteenzetting door de heer Charlier:

Het verdrag inzake politiesamenwerking in de Benelux is in 2004 door de drie betrokken landen goedgekeurd en in 2006 operationeel geworden. Daarmee werden nieuwe bevoegdheden aan politie-ambtenaren toegekend en gezamenlijke patrouilles mogelijk gemaakt. Naar aanleiding van de gezamenlijke kandidatuur van België en Nederland voor de organisatie van het wereldkampioenschap voetbal in 2018 was al geconstateerd dat er nog meer samenwerking nodig zou zijn tussen de politiediensten van beide landen. Naar aanleiding van een evaluatie van het verdrag uit 2004 wordt momenteel bekeken welke technische verbeteringen nog kunnen worden doorgevoerd. Het actieplan Senningen, dat in 2010 herzien is, moet met concrete doelstellingen de uitvoering van het Beneluxverdrag inzake politiesamenwerking bevorderen. Volgens de heer Charlier wordt onder meer beoogd om de gegevensuitwisseling tussen de drie landen beter te faciliteren, om geld te besparen door dubbel werk te vermijden, om internationaal meer samen te werken in regio's als Afrika en de Balkan middels een netwerk van verbindingsofficieren en ook om uiteindelijk een gemeenschappelijke politietraining tot stand te laten komen. Politieagenten moeten leren welke juridische instrumenten zij aan weerszijden van de grenzen kunnen inzetten. Het actieplan Senningen

Le 18 novembre 2011, la commission de la Justice et des Affaires intérieures a tenu une audition sur la coopération policière dans le Benelux, notamment la concrétisation dans le cadre du Traité de 2004 sur la coopération policière et le Plan d'action de Senningen II.

La commission s'est entretenue avec les trois officiers de liaison Benelux pour la coopération policière, M. Scheffer (conseiller d'ambassade Sécurité et Administration de l'ambassade des Pays-Bas en Belgique), M. Van Raemdonck (direction coopération policière internationale de la police fédérale belge) et M. Schumacher (conseiller d'ambassade Justice et Affaires intérieures de la représentation luxembourgeoise auprès de l'Union européenne). L'audition a commencé par un exposé de M. Charlier du team Justice et Affaires intérieures du secrétariat général de l'Union Benelux.

1. Exposé de M. Charlier:

Le traité sur la coopération policière a été signé par les trois pays concernés en 2004 et est devenu opérationnel en 2006. Les fonctionnaires de police ont ainsi été dotés de nouvelles compétences et des patrouilles communes ont pu être organisées. À la suite de la candidature commune de la Belgique et des Pays-Bas à l'organisation de la coupe du monde de football en 2018, il était apparu que les services de police des deux pays seraient amenés à coopérer encore davantage. Après une évaluation du traité en 2004, on examine actuellement les améliorations techniques qui peuvent encore être apportées. Le plan d'action Senningen, qui a été revu en 2010, doit promouvoir par des objectifs concrets l'exécution du traité Benelux en matière de coopération policière. Selon M. Charlier, on cherche notamment à faciliter l'échange de données entre les trois pays, à réaliser des économies en évitant de faire deux fois le même travail, en coopérant davantage au niveau international dans des régions comme l'Afrique et les Balkans par l'entremise d'un réseau d'officiers de liaison et en mettant en place, en définitive, une formation policière commune. Les agents de police doivent savoir quels instruments juridiques ils peuvent mettre en oeuvre de part et d'autre de la frontière. Le plan d'action Senningen a également donné naissance à un projet d'achats et de logistique communs de nature à faciliter

heeft ook aanleiding gegeven tot een project inzake gezamenlijke aankoop en logistiek, waardoor het gemakkelijker moet worden voor de Beneluxlanden om elkaar onderling materiaal uit te lenen. Het doel is harmonisering en schaalbesparing. De politiesamenwerking komt goed op gang, aldus de heer Charlier, maar er is ook nog veel werk aan de winkel. Hij wees erop dat er bijvoorbeeld nog veel meer samenwerking mogelijk is op het terrein van bestrijding van mensenhandel.

2. Uiteenzetting door de drie Benelux-verbindingsofficieren, de heer Van Raemdonck (BE), de heer Scheffer (NE) en de heer Schumacher (LUX)

Volgens de heer Van Raemdonck is de operationele samenwerking tussen de politiediensten in de drie landen aanzienlijk verbeterd sinds de inwerkingtreding van het Politieverdrag. Zeker in 2004 was dit verdrag in veel opzichten zeer vooruitstrevend te noemen. Sindsdien is echter het Verdrag van Prüm, dat de uitwisseling van informatie voor gerechtelijke en politionele opsporingsdoeleinden tussen tien EU-landen en Noorwegen regelt, tot stand gekomen. Op onderdelen is het Benelux Politieverdrag hierdoor achterhaald en zou actualisering nuttig zijn.

De werkgroep die zich richt op de totstandkoming van een gemeenschappelijke opleiding voor agenten, focust vooral op concrete kennis. Wat moet een politieagent echt weten als hij aan de andere kant van de grens moet optreden? Wat mag wel en wat mag niet? Er bestaat reeds een syllabus bestemd voor de Belgische docenten die in de basisopleiding internationale politiesamenwerking behandelen. Op basis van de syllabus zal men de Beneluxbrochure die in 2006 werd gemaakt actualiseren. Daarna zal men eenvoudige hulpmiddelen ontwikkelen voor de mensen die op het terrein werken.

Men denkt bijvoorbeeld aan een flyer over de grensoverschrijdende achtervolging. Wat de opleiding op zich betreft is er eerst de basisopleiding. Daarna volgen er bijkomende functionele opleidingen. Deze opleidingen zullen voor politiefunctionarissen op alle niveaus toegankelijk zijn.

l'échange de matériel entre les pays du Benelux. L'objectif est d'harmoniser et de réaliser des économies d'échelle. Pour M. Charlier, la coopération policière prend forme mais il reste beaucoup à faire. Et d'indiquer que la coopération peut encore être largement renforcée dans le domaine de la lutte contre la traite d'êtres humains.

2. Exposé des trois officiers de liaison Benelux, M. Van Raemdonck (B), M. Scheffer (NL) et M. Schumacher (LUX)

Selon *M. Van Raemdonck*, la coopération opérationnelle entre les services de police s'est sensiblement améliorée dans les trois pays depuis l'entrée en vigueur du traité sur la coopération policière. En 2004, ce traité était très à la pointe à bien des égards. Depuis, le traité de Prüm qui règle l'échange d'informations à des fins d'enquêtes judiciaires et policières entre dix pays de l'UE et la Norvège est entré en vigueur. Dans certains domaines, le traité Benelux en matière de coopération policière s'en est trouvé dépassé et il serait utile de l'actualiser.

Le groupe de travail qui s'occupe de mettre en place une formation commune des agents, met tout particulièrement l'accent sur les connaissances concrètes. Que doit vraiment savoir l'agent de police lorsqu'il doit intervenir de l'autre côté de la frontière? Que peut-il faire et ne pas faire? Il existe déjà un syllabus destiné aux enseignants belges qui, dans la formation de base, traitent la coopération policière internationale. L'on développera ensuite des outils simples pour les acteurs de terrain.

L'on songe par exemple à un dépliant sur les poursuites transfrontalières, quant à la formation proprement dite, il y a tout d'abord la formation de base et ensuite les formations fonctionnelles. Les formations seront accessibles aux fonctionnaires de police de tous les niveaux et servent à inculquer les connaissances de base indispensables.

De opleidingen moeten als het ware “getrapt” verlopen. Een voorbeeld: de mensen op het terrein moeten over alle basiskennis over grensoverschrijdende achtervolging beschikken. Zij moeten met hun vragen terecht kunnen bij hun meldkamer. De mensen die daar werken moeten dus een meer doorgedreven opleiding hierover krijgen.

De heer Scheffer ging in op de incidenten rond grensoverschrijdend politie-optreden, waarbij soms ook vuurwapens worden gebruikt, bijvoorbeeld in februari 2011 in Breda door Belgische agenten. Dergelijke incidenten krijgen veel media-aandacht, maar komen niet veel voor, aldus de heer Scheffer. Het gaat om beperkte aantallen, waarbij het in alle drie de landen goed gebruik is om na vuurwapengebruik altijd een onderzoek in te stellen. De verantwoordelijkheid voor zo'n onderzoek ligt bij het lokale openbaar ministerie in het land waar het incident heeft plaatsgevonden. Bij twijfel over de rechtmatigheid van het vuurwapengebruik kan ook een uitspraak van de rechterlijke macht worden gevraagd. Tot nu toe zijn er geen incidenten bekend waar deze werkwijze tot problemen heeft geleid. Op persoonlijke titel stelde de heer Scheffer dan ook dat een aanpassing van het Politieverdrag op dit punt niet noodzakelijk zou zijn.

Volgens *de heer Scheffer* bestaat er onder het Politieverdrag nog steeds de mogelijkheid van een “waterbedeffect”, waarbij beleid in het ene land tot een verschuiving van de problematiek naar het andere land leidt. Maar de Beneluxlanden hebben afgesproken om “best practices” uit te wisselen om dit zoveel mogelijk tegen te gaan. Een goed voorbeeld hiervan is het beleid ter bestrijding van koperdiefstal. Nadat de Belgische wetgeving op dit punt is aangescherpt, zodat de afnemers van koper moeten registreren wie de aanbieder is, beoordelen Nederland en Luxemburg momenteel of het zinvol is dit beleid over te nemen.

De heer Scheffer wees erop dat de samenwerking van de Benelux met de Duitse deelstaat Noordrijn-Westfalen ook steeds beter vorm krijgt. Deze regio heeft sinds twee jaar een liaison op het secretariaat van de Benelux, die de ontwikkelingen in de drie landen goed volgt en deze bespreekt met de autoriteiten in eigen land en mogelijkheden voor samenwerking beziet. In de Euregio Maas-Rijn bestaat de samenwerking tussen de

Ces formations doivent être “échelonnées”. Un exemple: les acteurs de terrain doivent tous posséder une connaissance de base concernant les fournitures transfrontalières. Ils doivent pouvoir s'adresser à leur point de contact dont le personnel doit dès lors recevoir en la matière une formation plus poussée.

M. Scheffer a évoqué les incidents qui peuvent se produire lors d'une intervention policière transfrontalière à l'occasion desquelles il est parfois fait usage d'armes à feu par des policiers belges, comme en février 2011 à Breda. De tels incidents retiennent particulièrement l'attention des médias mais ne sont pas fréquents. Les cas sont rares et il est d'usage dans les trois pays qu'ils fassent toujours l'objet d'une enquête. Le ministère public du pays où l'incident s'est produit est responsable de cette enquête. En cas de doute concernant la légitimité de l'utilisation d'une arme à feu, il peut être demandé au pouvoir judiciaire de se prononcer. Jusqu'ici, cette procédure n'a jamais été la source d'incidents. *M. Scheffer* a précisé à titre personnel qu'il ne serait pas nécessaire d'adapter le traité en matière de coopération policière sur ce point.

Selon *M. Scheffer*, le traité en matière de coopération policière n'empêche pas l'effet “matelas à eau”, la politique d'un pays donnant lieu dans l'autre pays à un glissement du problème. Mais les pays du Benelux ont convenu d'échanger leurs “best practices” pour prévenir autant que possible cet effet. La politique de lutte contre le vol de cuivre est illustrative à cet égard. La Belgique ayant renforcé sa politique en la matière et les acheteurs de cuivre ayant été contraints d'enregistrer l'identité des vendeurs, les Pays-Bas et le Luxembourg évaluent actuellement l'opportunité d'adopter la même politique.

M. Scheffer a également souligné que la coopération entre le Benelux et le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie prend de plus en plus forme concrète. Depuis deux ans, cette région a détaché au secrétariat du Benelux un officier de liaison qui suit les développements dans les trois pays et en discute avec les autorités de son propre pays et examine les possibilités de coopération qui se présentent. Dans l'Eurégion Meuse-Rhin, la coo-

verantwoordelijke politiediensten feitelijk al veertig jaar, aldus de heer Scheffer. Maar op basis van het Politieverdrag wordt hier nu ook gewerkt aan een meer strategische aanpak van criminaliteit en onveiligheid, inclusief strafrechtelijke samenwerking, op basis van gezamenlijke veiligheidsanalyses, zoals de rapporten van de professoren Fijnaut en De Ruyver en het rapport-Spapens.

De politiesamenwerking in de Benelux verloopt steeds beter, besluit *de heer Scheffer*, getuige de inzet van vijftig Belgische politieagenten bij de hulding van het Nederlands elftal na het WK 2010 in hartje Amsterdam en de inzet van Nederlandse agenten in Brussel en Gent bij grootschalige demonstraties tegen Europees beleid. Ook de grensoverschrijdende teams in geval van gijzelingen en ontvoeringen, die elk jaar met elkaar oefenen, zijn een voorbeeld van efficiënte en routinematige samenwerking.

Volgens *de heer Schumacher* is ook Luxemburg tevreden over de politiesamenwerking. Hij zag nog mogelijkheden in het Verdrag om tot verbeteringen te komen, maar roemde vooral de ruime diplomatieke en consulaire samenwerking op politiegebied tussen de Beneluxlanden, ook in het buitenland. Hij wees er wel op dat een eventuele volgende fase in de politiesamenwerking onvermijdelijk zal raken aan vraagstukken van nationale soevereiniteit. De Beneluxsamenwerking had volgens hem grote voordelen voor de EU, waar de samenwerking tussen de drie landen als een soort laboratorium kan dienen.

3. Aanvullende vragenronde

Mevrouw Quik-Schuijt vroeg of het zogenaamde “Amber Alert” ook in Beneluxverband wordt toegepast. Daarnaast vroeg zij zich af of de wapeninstructies voor agenten in de drie landen erg verschillen.

De heer Scheffer antwoordde dat het “Amber Alert” alleen in Nederland wordt toegepast, alhoewel er in België wel wordt gesproken over invoering van dit systeem. De wapeninstructies verschillen in essentie niet veel; daarnaast is er — in zijn algemeenheid — een samenhang tussen de instructie

pération entre les services de police responsables existe depuis déjà quarante ans. Mais l'on prépare, sur la base du Traité en matière de coopération policière, une approche plus stratégique de la criminalité et de l'insécurité, en ce compris sur le plan judiciaire, sur la base d'analyses de sécurité communes comme les rapports des professeurs Fijnaut et De Ruyver et du rapport Spapens.

Aux yeux de *M. Scheffer*, la coopération policière dans le Benelux ne cesse de s'améliorer, comme le montre le déploiement de cinquante policiers belges lors de la célébration de l'équipe de football néerlandaise après la coupe du Monde 2010 dans le coeur d'Amsterdam et celui d'agents néerlandais à Bruxelles et à Gand lors de manifestations de grande ampleur contre la politique européenne. De même, les équipes transfrontalières déployées en cas de prise d'otage ou d'enlèvement qui s'entraînent ensemble chaque année, constituent un exemple d'efficacité et de coopération routinière.

Selon *M. Schumacher*, le Luxembourg est également satisfait de la coopération policière. Il entrevoit encore dans le traité des possibilités d'amélioration mais a avant tout salué la coopération diplomatique et consulaire étendue en matière de police entre les pays du Benelux. Il a toutefois indiqué que dans une éventuelle phase ultérieure de la coopération policière, la question de la souveraineté nationale ne manquera pas de se poser. À son estime, la coopération Benelux présentait de grands avantages pour l'UE dans la mesure où la coopération entre les trois pays peut en quelque sorte faire office de laboratoire.

3. Questions complémentaires

Mme Quik-Schuijt a demandé si la “Amber Alert” s'applique également dans le cadre du Benelux et si les instruction sur l'usage des armes par les agents diffèrent dans une large mesure d'un pays à l'autre.

M. Scheffer a répondu que la “Amber Alert” n'est appliquée qu'aux Pays-Bas, bien qu'il soit question d'instaurer ce système en Belgique. Les instructions relatives aux armes ne sont pas fondamentalement différentes; par ailleurs il y a — d'une manière générale — une cohérence entre les

en het daarbij “passende” wapen. Een Belgische politiemedewerker kan/mag het vuurwapen in een risicovolle situatie relatief snel in de hand nemen, waar de Nederlandse collega het dienstwapen langer in het holster kan laten zitten. Eenmaal getrokken, is het Nederlandse vuurwapen echter wel al doorgeladen en daarmee direct voor gebruik gereed. Maar, algemeen beschouwd, blijft het dienstwapen in Nederland langer in de holster dan in België. Zowel de instructies, als het wapen zijn aangepast aan deze verschillende principes.

Het is een illusie om te denken dat de verschillende wapeninstructies in de Europese Unie snel op elkaar kunnen worden aangepast, zo meende hij.

De heer Dijkhoff vroeg hoe het Politieverdrag uit 2004 weer vooruitstrevend gemaakt zou kunnen worden.

Hierop antwoordde *de heer Van Raemdonck* dat vooral een uitbreiding van de opsporingsbevoegdheden nodig was. We zouden ook de mogelijkheden tot grensoverschrijdende achtervolging kunnen uitbreiden zodat elke in het eigen land begonnen achtervolging grensoverschrijdend kan worden verder gezet. Dat maakt het voor politiemensen veel gemakkelijker.

Volgens *de heer Scheffer* raakt uitbreiding van opsporingsbevoegdheden, hoe praktisch deze soms ook zou zijn, echter vaak aan de nationale soevereiniteit. Het zal daarom nog het nodige overleg tussen de bevoegde autoriteiten kosten voor het zover komt.

De heer Madrane was geïnteresseerd in de grensoverschrijdende aanpak van fiscale fraude. Kan deze witteboordencriminaliteit ook worden bestreden onder het Politieverdrag?

Volgens *de heer Schumacher* zou hier vooral meer gerechtelijke samenwerking voor nodig zijn en dat gaat verder dan hetgeen nu is afgesproken tussen de Beneluxlanden.

De heer Broers vroeg naar de mogelijkheden voor rechtsbijstand als de politie van het ene land een verdachte in een ander land verhoort.

instructions et l'arme “correspondante”. Un fonctionnaire de police belge confronté à une situation à risque pourra assez rapidement dégainer son arme, là où son homologue néerlandais attendra davantage pour le faire. Mais lorsque le policier néerlandais dégainera son arme, celle-ci sera prête à faire feu immédiatement. Mais, d'une manière générale, l'arme de service reste plus longtemps dans son étui aux Pays-Bas qu'en Belgique. Les instructions, tout comme l'arme, sont adaptés à ces principes différents.

Il est illusoire de penser que les instructions relatives aux armes puissent être rapidement harmonisées dans l'Union européenne.

M. Dijkhoff a demandé comment le traité de 2004 sur la coopération policière pourrait redevenir un traité progressiste.

M. Van Raemdonck a répondu qu'il faudrait avant tout étendre les compétences de recherche. Il conviendrait aussi d'étendre la possibilité de prolonger une poursuite au-delà de la frontière afin qu'une poursuite entamée dans un pays puisse être poursuivie dans l'autre pays. Le travail de la police s'en trouverait grandement facilité.

M. Scheffer est d'avis que toute extension des compétences en matière de recherche, quelque pratiques qu'elles puissent être parfois, touchent souvent à la souveraineté nationale. Il faudra dès lors encore que les autorités concernées se concertent avant qu'on en arrive là.

M. Madrane a manifesté de l'intérêt pour la lutte transfrontalière contre la fraude fiscale. Cette criminalité en col blanc peut-elle également être réprimée dans le cadre du traité en matière de coopération policière?

M. Schumacher a répondu qu'il faudrait avant tout davantage de coopération judiciaire et que cette matière va au-delà de ce qui est actuellement convenu entre les pays du Benelux.

M. Broers s'est enquis des possibilités d'assistance juridique lorsque la police d'un pays entend un suspect dans un autre pays.

De heer Van Raemdonck wees erop dat in België binnenkort ook de Salduzwetgeving van kracht wordt. Dan hanteren we op dit vlak gelijkwaardige regels als in bijvoorbeeld Nederland. In de praktijk vindt er nu al een goede afstemming plaats.

De heer Schumacher vulde aan dat er een EU-richtlijn in de maak is om te garanderen dat iedere lidstaat hierbij dezelfde standaarden hanteert.

4. Besluiten

De Commissie besloot om een vervolg aan de hoorzitting te geven door in een nieuw te plannen hoorzitting de politiesamenwerking in de praktijk te bespreken met burgemeesters en vertegenwoordigers van de politie uit een aantal grensgemeenten. Daarbij zal in het bijzonder de grensoverschrijdende drugsproblematiek en het coffeeshopbeleid aan de orde komen.

De voorzitter-rapporteur,

K. DIJKHOFF

M. Van Raemdonck a souligné qu'il existe déjà pour de telles situations un livre blanc de l'UE et que, dans la pratique, il existe à ce sujet de bons accords.

M. Schumacher a ajouté qu'une directive européenne garantissant l'utilisation des mêmes standards par tous les États membres est en préparation.

4. Décisions

La commission a décidé de réserver un suivi à l'audition en discutant, dans le cadre d'une nouvelle audition, la coopération policière dans la pratique avec des bourgmestres et des représentants de la police d'un certain nombre de communes frontalières. À cette occasion, l'attention se portera tout particulièrement sur le problème transfrontalier de la drogue et la politique à l'égard des coffeeshops.

Le président-rapporteur,

K. DIJKHOFF