

N° 396

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 mai 1994.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord concernant la circulation des trains entre la Belgique et le Royaume-Uni empruntant la liaison fixe transmanche (ensemble un protocole),*

Par M. Jacques GOLLINET,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, *président* ; Yvon Bourges, Michel d'Aillières, François Abadie, Guy Penne, *vice-présidents* ; Jean Garcia, Michel Alloncle, Roland Bernard, Jacques Golliet, *secrétaires* ; Jean-Luc Bécart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Roger Fossé, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Hubert Haenel, Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Rouvière, Georges Treille, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10<sup>e</sup> législ.) : 1004, 1128 et T.A. 172.

Sénat : 389 (1993-1994).

---

Traité et conventions.

## SOMMAIRE

---

	Pages
INTRODUCTION .....	3
<b>I - LA LIAISON FIXE TRANSMANCHE : LE BOUT DU TUNNEL ? .</b>	<b>4</b>
<b>1. Travaux et perspectives d'ouverture</b> .....	<b>4</b>
<b>2. Vers l'achèvement de la construction juridique nécessaire à la mise en service de la liaison fixe transmanche</b> .....	<b>5</b>
<b>3. La négociation de l'accord de Bruxelles</b> .....	<b>7</b>
<b>II - L'ACCORD DE BRUXELLES DU 15 DÉCEMBRE 1993 : ORGANISER LES CONTRÔLES DES TRAINS CIRCULANT ENTRE LE ROYAUME-UNI ET LA BELGIQUE ET EMPRUNTANT LA LIAISON FIXE TRANSMANCHE ; ASSURER UNE COOPÉRATION ENTRE LES ETATS CONCERNÉS</b> .....	<b>10</b>
<b>1. Les contrôles</b> .....	<b>10</b>
<i>a) Le principe : les contrôles sont exercés par la Belgique et le Royaume-Unis</i> .....	<i>10</i>
<i>b) la dérogation : la faculté pour les agents français d'exercer des contrôles occasionnels.</i> .....	<i>10</i>
<i>c) L'exception : en cas d'arrêt sur le territoire de la République, les agents français retrouvent leur compétence.</i> .....	<i>11</i>
<b>2. La coopération</b> .....	<b>11</b>
<i>a) La coopération judiciaire en matière pénale</i> .....	<i>11</i>
<i>b) La création d'un comité intergouvernemental tripartite</i> .....	<i>12</i>
<i>c) La coopération entre services de sécurité</i> .....	<i>13</i>
<b>LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR</b> .....	<b>14</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	<b>15</b>

**Mesdames, Messieurs,**

**Le présent projet de loi vise à autoriser l'approbation de l'accord conclu entre la France, la Belgique et le Royaume-Uni, signé à Bruxelles le 15 décembre 1993, relatif à la circulation des trains entre le Royaume-Uni et la Belgique empruntant la liaison fixe transmanche.**

**Après avoir fait le point sur les perspectives d'ouverture du Tunnel sous la Manche, votre rapporteur présentera le déroulement des négociations relatives à l'accord de Bruxelles puis analysera ses stipulations.**

## **I - LA LIAISON FIXE TRANSMANCHE : LE BOUT DU TUNNEL ?**

Compte tenu du lien évident entre l'accord qui nous est aujourd'hui présenté et le fonctionnement effectif du tunnel sous la Manche, votre rapporteur a estimé utile de faire le point, d'une part sur l'avancement des travaux de la liaison fixe et ses perspectives d'ouverture et, d'autre part, sur la réunion des conditions juridiques permettant sa mise en service.

### **1. Travaux et perspectives d'ouverture**

Débutés, rappelons-le en 1988, les travaux sont, pour l'essentiel, achevés.

Quelques difficultés demeurent cependant qui concernent plus le matériel roulant ainsi que les équipements et procédures de sécurité et de sûreté de la liaison fixe que les tunnels ou les terminaux.

#### **● Le matériel roulant**

On le sait (1), la livraison du matériel roulant a pris d'importants retards.

Surtout le système locomotive-navette ne semble pas encore parfaitement opérationnel. En effet, les locomotives ultra-modernes (locomotives "9000" fabriquées par Brush) disposent d'ordinateurs qui communiquent avec quelques difficultés avec ceux des navettes qu'elles tracteront.

(1) Voir rapport de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées n° 131 (1992-1993) p. 11

## ● Les équipements et procédures

Des déficiences des systèmes de détection d'incendie et de communication des services de secours sont apparus.

En outre, toutes les procédures permettent d'assurer la sûreté des tunnels et en particulier garantissant les contrôles des wagons n'ont pas encore été mises en place.

Il serait prématuré d'avancer un calendrier précis de mise en service de la liaison fixe. Ainsi, en février et mars dernier, les dates initialement prévues ont été une nouvelle fois remises en question.

A l'heure actuelle deux dates, ou plutôt une date et une période, semblent demeurer valables :

- le 6 mai 1994 tout d'abord avec l'inauguration officielle de la liaison fixe par la Reine d'Angleterre et le Président de la République française ;
- le 1er trimestre 1995 avec le début des services d'autocars transitant par le tunnel.

Toutes les autres dates sont très imprécises. Cependant, il est vraisemblable que le passage des trains de fret, initialement prévus pour le 14 mars, devrait commencer au plus tôt au mois de mai 1994. Quant aux voyageurs empruntant les trains Paris-Londres ou Londres-Bruxelles, ils devront sans doute attendre juillet, voire septembre 1994.

## **2. Vers l'achèvement de la construction juridique nécessaire à la mise en service de la liaison fixe transmanche**

Compte tenu de ses implications en matière de sécurité ou de circulation transfrontalière, la mise en service de la liaison fixe transmanche ne pouvait intervenir sans l'élaboration d'un édifice

juridique garantissant aux Etats concernés le respect des normes qu'ils jugeaient nécessaires.

A la base de cet édifice, le **Traité** signé à **Cantorbery** le **12 février 1986**. Il précise les engagements du Royaume-Uni et de la France relatifs à la liaison fixe, et il définit les relations contractuelles entretenues par les deux Etats et le concessionnaire.

Il crée par ailleurs deux organismes, la commission intergouvernementale et le comité de sécurité chargés respectivement de suivre, au nom des Etats *« l'ensemble des questions liées à la construction et à l'exploitation de la liaison fixe »* et de veiller au respect des normes de sécurité.

Il fixe le régime fiscal, douanier et monétaire du Tunnel. Le traité de Cantorbery, ratifié par le Sénat le 3 juin 1987 et par l'Assemblée nationale le 22 avril 1987, prévoit en outre l'intervention d'instruments juridiques spécifiques destinés à régler notamment les questions relatives à l'entraide judiciaire, aux contrôles frontaliers et à la police.

C'est dans ce dernier cadre qu'a été élaboré le **Protocole** signé à **Sangatte** le **25 novembre 1991**. Ce texte a un triple objet. Il organise les contrôles sur la nouvelle frontière terrestre entre la France et la Grande-Bretagne constituée par la liaison fixe.

Il renforce la coopération policière et judiciaire franco-britannique liée au trafic empruntant le tunnel.

Il établit des règles d'intervention pour les secours.

Le Protocole de Sangatte a été approuvé par le Sénat le 13 avril 1993 et par l'Assemblée nationale le 11 décembre 1993.

L'accord signé à Bruxelles le 15 décembre 1993 est une nouvelle pierre apportée à cet édifice juridique. Il vise, comme nous allons le voir, à régler les questions relatives aux contrôles frontaliers et à la coopération judiciaire entre le Royaume-Uni, la Belgique et la France et concernant les trains directs entre la Belgique et le Royaume-Uni.

La France est partie à cet accord pour trois raisons.

En premier lieu, le principe de compétence territoriale en matière pénale fait que les trains venus de Belgique ou du Royaume-Uni et circulant sur le territoire français relèvent du droit français en cas d'infractions pénales. Ce principe justifie la mise en place de procédures de coopération judiciaires telles que prévues par l'accord.

En deuxième lieu, le Royaume-Uni n'est pas partie à la convention de Schengen. La frontière franco-britannique est donc en vertu de cette convention une frontière extérieure sur laquelle des contrôles renforcés doivent être exercés. Si un train direct en provenance de Londres devait, pour une raison ou pour une autre, s'arrêter sur le territoire français, les passagers descendant du train seraient supposés franchir cette frontière extérieure. Cela justifie que l'accord prévoit un contrôle par les agents français de ces passagers.

Enfin, plus généralement, la convention de Schengen autorise *«lorsque l'ordre public ou la sécurité nationale l'exigent»* l'exercice de contrôles frontaliers nationaux. En l'occurrence, les contrôles auraient lieu entre la France et la Belgique toutes deux parties à la convention. L'accord de Bruxelles vise à organiser ces contrôles s'ils devaient s'avérer nécessaires.

### **3. La négociation de l'accord de Bruxelles**

La première réunion entre la France, la Belgique et le Royaume-Uni s'est tenue le 22 mai 1990. L'accord définitif a été signé le 15 décembre 1993. Il a donc fallu plus de trois ans pour que les négociations aboutissent.

Cependant, les véritables négociations tripartites ont commencé au début de l'année 1990.

La Belgique a surtout mis l'accent sur deux points : la cohérence du futur accord tripartite avec les obligations découlant des accords de Schengen et la nécessité d'instituer une "Commission intergouvernementale tripartite" aux pouvoirs comparables à ceux de la commission intergouvernementale franco-britannique.

Le Royaume-Uni souhaitait pour sa part s'en tenir aux solutions retenues avec la France dans le Protocole de Sangatte pour régler les principaux problèmes soulevés par cet accord : maintien des contrôles frontaliers, pouvoirs des autorités compétentes pour les infractions commises à bord des trains, stipulations en matière de sûreté.

La France, bien que moins concernée que le Royaume-Uni et la Belgique, s'est attachée à faire valoir deux points : la nécessité d'être partie à cet accord et d'y jouer un rôle actif en cas de nécessité.

Dès le début de la négociation, la France s'est efforcée d'obtenir, d'une part, une définition précise des concepts utilisés à l'article 1er : contrôles frontaliers, liaison fixe, trains, trains sans arrêt, agents, zone et contrôle et Etat de séjour ; d'autre part, une dérogation au principe, posé aux articles 4 et 5, selon lesquels les contrôles à bord des trains directs seraient uniquement effectués par les autorités belges ou britanniques. De fait, la France a obtenu la possibilité d'effectuer occasionnellement des contrôles de police et de douane (article 6) ainsi que des contrôles d'entrée (article 7) dans l'hypothèse où les passagers seraient appelés à descendre des trains sur le territoire français.

Une fois posé le principe et sa dérogation, les trois délégations se sont efforcées pendant l'année 1992, en premier lieu, de mieux définir la nature des contrôles frontaliers qui devraient être opérés, la Belgique se situant dans une optique Schengen récusée par



les Britanniques, en deuxième lieu de poser les principes de la coopération judiciaire en matière pénale (titre III), et en troisième lieu de définir la composition et le rôle précis du comité intergouvernemental tripartite chargé de suivre l'application de l'accord.

Alors que l'on pensait que l'accord aurait pu être signé dès le premier semestre 1993, la partie belge s'est interrogée sur la compatibilité des clauses de ces textes avec, d'une part, le droit communautaire, et, d'autre part, la convention de Schengen. Après de longues discussions, la Belgique s'est rangée à l'avis de Paris et Londres. Sur le premier point, elle a admis que les projets de textes tripartites comptaient suffisamment de clauses offrant des garanties de conformité avec le droit communautaire, à savoir :

- les articles 8 et 9 qui prévoient que les contrôles se dérouleront dans chaque Etat en conformité avec la réglementation applicable dans cet Etat, ce qui signifie qu'ils seront indirectement soumis au droit communautaire, puisque celui-ci est intégré à la réglementation applicable dans chaque Etat membre ;

- l'article 27 qui dispose que *"les dispositions du présent accord et du protocole ne sont applicables que dans la mesure où elles sont compatibles avec le droit communautaire"*.

Sur le second point, la Belgique a souhaité formuler, lors de la signature de l'accord, une déclaration rappelant la possibilité pour les autorités belges de demander la réunion d'une conférence diplomatique tripartite si l'une des trois parties modifiait son attitude relative à sa participation à la convention de Schengen.

## **II - L'ACCORD DE BRUXELLES DU 15 DÉCEMBRE 1993 : ORGANISER LES CONTRÔLES DES TRAINS CIRCULANT ENTRE LE ROYAUME-UNI ET LA BELGIQUE ET EMPRUNTANT LA LIAISON FIXE TRANSMANCHE ; ASSURER UNE COOPÉRATION ENTRE LES ETATS CONCERNÉS**

### **1. Les contrôles**

L'accord de Bruxelles concerne en fait les trains circulant entre la Belgique et le Royaume-Uni et sans arrêt "commercial" en France. Il distingue pour les contrôles applicables à ces trains un principe, une exception et une dérogation à ce principe.

*a) Le principe : les contrôles sont exercés par la Belgique et le Royaume-Uni.*

Ce principe est posé par les articles 5 et 4 de l'accord. Les contrôles frontaliers concernant les trains précités relèvent normalement des agents belges et britanniques.

Il se justifie par le fait que ces trains ne doivent pas s'arrêter sur le territoire français et donc ne laisser ni monter, ni descendre aucun passager lors de leur transit sur le territoire.

*b) la dérogation : la faculté pour les agents français d'exercer des contrôles occasionnels.*

Pour ne pas s'arrêter sur le territoire de la République, lesdits trains ne le traversent pas moins. Aussi l'article 6 de l'accord prévoit-il logiquement que les agents français conservent la faculté d'y exercer « occasionnellement des contrôles de police et de douane » lors de cette traversée.

*c) L'exception : en cas d'arrêt sur le territoire de la République, les agents français retrouvent leur compétence.*

L'article 7 de l'accord stipule en effet : «*En cas d'arrêt d'un train pour un motif imprévu sur le territoire français, les passagers qui descendent du train doivent faire l'objet d'un contrôle d'entrée par les autorités françaises*».

On relèvera que si la convention de Schengen entre en vigueur, ces contrôles d'entrée ne pourront s'appliquer qu'aux passagers des trains en provenance de Londres, la frontière entre la France et la Belgique étant considérée comme une frontière intérieure par la convention.

Un protocole annexé à l'Accord fixe par ailleurs les modalités des contrôles frontaliers effectués dans les trains directs Royaume-Uni-Belgique. Pour l'essentiel, les principes retenus sont les mêmes que ceux du Protocole de Sangatte : ordre des contrôles, lieu des contrôles, droit d'interpellation par les agents d'un Etat sur le territoire de l'autre Etat.

## **2. La coopération**

### *a) La coopération judiciaire en matière pénale*

● L'accord, à l'instar du protocole de Sangatte et sur le même modèle, établit des règles de compétence en cas d'infraction.

Principe : l'Etat compétent est celui sur le territoire duquel l'infraction est commise (art. 14).

Cependant lorsque le lieu de l'infraction ne peut être déterminé, l'Etat d'arrivée est compétent (art. 11.2).

● L'accord prévoit, par ailleurs, les mesures à prendre en présence de certaines infractions flagrantes. : homicide volontaire, viol, incendie volontaire, vol sous la menace d'une arme à feu, enlèvement et prise d'otage, destruction par explosif.

**Première hypothèse** : le train peut être arrêté sur le territoire de l'un des Etats parties. Il doit alors être arrêté pour permettre aux autorités de cet Etat de prendre toutes les «*mesures utiles à l'enquête*». (art. 14.1).

**Seconde hypothèse** : le train ne peut être arrêté soit parce qu'il se trouve à l'intérieur de la Liaison Fixe, soit parce qu'il est sur le point de quitter le territoire sur lequel l'infraction a été commise.

En ces cas, les agents habilités présents doivent prendre «*toutes mesures conservatoires utiles*» pour permettre aux agents de l'Etat compétent de mener leurs enquêtes et, le cas échéant, de se faire remettre l'auteur présumé de l'infraction. (art. 14.2).

● Une arrestation opérée dans le train et qui n'implique pas son arrêt doit être notifiée à l'Etat d'arrivée «*sans délai*». La personne interpellée peut être transférée sur le territoire de l'Etat compétent dans un délai de 24 heures à compter de la notification précitée. (art. 15).

#### *b) La création d'un comité intergouvernemental tripartite*

● **Composition** (art. 16 et 18) : Le comité est formé à parité des représentants des trois Etats. Ces représentants sont au plus au nombre de 15.

● **Fonctions (art. 17) :** il est compétent pour examiner «*toute question qui lui est soumise par les Parties contractantes concernant la liaison ferroviaire entre la Belgique et le Royaume-Uni*».

En particulier il est consulté sur «*tout projet d'accord ou d'arrangement bilatéral ou trilatéral entre les Parties*».

Il s'assure que les autorités britanniques et belges «*se consultent et agissent d'un commun accord*» en matière de sûreté des trains «*sauf circonstances exceptionnelles*».

● **Présidence et réunions (art. 18 et 19)**

La présidence est assurée pour un an, à tour de rôle, par le chef de chaque délégation.

Le comité se réunit à la demande de l'une des trois délégations.

*c) La coopération entre services de sécurité*

L'accord prévoit (art. 10) :

- la tenue régulière de réunions de coordination entre les autorités chargées de la sûreté et des contrôles frontaliers ;

- l'installation de moyens de télécommunications entre des autorités ;

- l'affectation par chaque partie et selon des conditions qui restent à préciser, d'agents de liaison auprès des autres Parties.

Cependant, en cas de circonstances exceptionnelles (catastrophes naturelles, terrorisme, conflit armé...) chaque Partie

peut «après consultation des autres Parties) prendre des mesures dérogeant à l'accord (art. 21). Il peut notamment s'agir de la fermeture de la ligne ferroviaire (art. 21).

\*

\* \*

Les stipulations relatives à l'entrée en vigueur d'éventuelles modifications et à l'interprétation de l'accord figurent à son titre VI (art. 25 à 28).

On notera notamment :

- que l'accord et son protocole annexé entreront en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant le dépôt du dernier instrument de ratification (art. 28). A cet égard, il convient de relever que ni la Belgique ni le Royaume-Uni n'ont à ce jour engagé de procédure de ratification du présent accord.

- que les éventuelles modifications à l'accord seront arrêtées par consensus des Parties (art. 25).

- que les différends relatifs à l'interprétation ou à l'application de l'accord seront réglés par voie diplomatique entre les trois États (art. 26).

- que les stipulations de l'accord et de son protocole ne seront applicables que "*dans la mesure où elles sont compatibles avec le droit communautaire*" (art. 27).

- que la durée de l'accord est illimitée.

## LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

Le présent accord a pour principal avantage de préserver les intérêts de la France en ménageant des possibilités d'intervention de nos services de sécurité en cas de difficultés sur le territoire français.

Il met en place des structures de coopération tripartites qui pourront, le cas échéant, se révéler utiles et qui, en tout état de

cause, devraient éviter toute discontinuité territoriale dans le suivi des questions de sécurité relatives à la ligne Royaume-Uni-Belgique.

Enfin, il précise des règles notamment en matière de coopération judiciaire pénale qui devraient garantir la sûreté des trains et ainsi éviter que la libre circulation n'aboutisse -grief souvent avancé- à l'insécurité.

**Sous le bénéfice de ces observations votre rapporteur vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption du présent projet de loi.**

## **EXAMEN EN COMMISSION**

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent rapport lors de sa réunion du 4 mai 1994.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Jean-Paul Chambriard a relevé la complexité de l'édifice juridique nécessaire à la mise en service de la liaison fixe.

M. Charles-Henri de Cossé-Brissac s'est interrogé sur les qualifications nécessaires aux cheminots pour assurer la conduite de trains d'un Etat à l'autre.

M. André Bettencourt a évoqué avec le rapporteur les difficultés techniques posées par le transport de cars.

M. Xavier de Villepin, président, MM. Jean-Paul Chambriard, Paul Caron et Jacques Golliet, rapporteur, ont eu un échange de vues sur le coût du tunnel sous la Manche et sur ses perspectives de rentabilité.

**M. Louis Jung a enfin évoqué avec M. Xavier de Villepin, président, les perspectives d'entrée en vigueur de la Convention de Schengen.**

**La commission a alors conclu à l'adoption du présent projet de loi.**



## **PROJET DE LOI**

**Texte adopté par l'Assemblée nationale**

### *Article unique*

**Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord concernant la circulation des trains entre la Belgique et le Royaume-Uni empruntant la liaison fixe transmanche (ensemble un protocole), signé à Bruxelles le 15 décembre 1993 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).**

(1) Voir doc. AN n° 1004