

N° 273

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 avril 2003

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 la ratification du traité entre la République française et le **Royaume d'Espagne** relatif à la **coopération transfrontalière en matière policière et douanière,***

Par M. Philippe FRANÇOIS,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : M. André Dulait, président ; MM. Robert Del Picchia, Guy Penne, Jean-Marie Poirier, Michel Pelchat, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, vice-présidents ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, secrétaires ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Ernest Cartigny, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Paul Dubrulle, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Jean Faure, André Ferrand, Philippe François, Jean François-Poncet, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Emmanuel Hamel, Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Xavier Pintat, Jean-Pierre Plancade, Bernard Plasait, Jean Puech, Yves Rispat, Roger Romani, Henri Torre, Xavier de Villepin, Serge Vinçon.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 338, 674 et T.A. 128

Sénat : 259 (2002-2003)

Traité et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LE RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE EN MATIÈRE POLICIÈRE ET DOUANIÈRE : UN COROLLAIRE DE LA SUPPRESSION DES CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES DANS L'ESPACE SCHENGEN	4
A. LES PRINCIPES POSÉS PAR L'ACCORD DE SCHENGEN	4
B. LES ACCORDS DE COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE CONCLUS PAR LA FRANCE	5
II. LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE POLICIÈRE ET DOUANIÈRE ENTRE LA FRANCE ET L'ESPAGNE	7
A. LE DISPOSITIF EXISTANT	7
B. LES AVANCÉES PERMISES PAR LE TRAITÉ DU 7 JUILLET 1998	8
CONCLUSION	11
EXAMEN EN COMMISSION	12
PROJET DE LOI	13

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale le 10 avril dernier, a pour objet d'autoriser la ratification du traité relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière conclu à Blois le 7 juillet 1998 par les gouvernements français et espagnol.

Un retard très important a été pris dans la procédure de ratification de ce traité, avant que l'actuel gouvernement ne décide, en octobre 2002, de le soumettre à l'examen parlementaire, alors qu'il a déjà été approuvé par le Parlement espagnol en 2001.

D'inspiration analogue aux accords conclus par la France avec l'Italie, l'Allemagne et la Suisse dans la logique de la convention d'application de l'accord de Schengen, il vise à accompagner la suppression des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen par un renforcement de la coopération policière et douanière.

La France a signé un cinquième accord de ce type avec la Belgique en mai 2001, un texte de même nature étant en cours de négociation avec le Luxembourg.

Le traité franco-espagnol, comme tous les accords bilatéraux conclus ou négociés par la France, s'inspire d'un modèle de convention transfrontalière policière et douanière établi en 1996 dans le cadre du comité de coordination de la politique européenne de sécurité intérieure.

Votre rapporteur rappellera le lien entre le renforcement de la coopération transfrontalière et la mise en place de l'espace Schengen. Il présentera ensuite les modalités de cette coopération entre la France et l'Espagne, telles qu'elles résultent du traité soumis à l'examen du Sénat.

I. LE RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE EN MATIÈRE POLICIÈRE ET DOUANIÈRE : UN COROLLAIRE DE LA SUPPRESSION DES CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES DANS L'ESPACE SCHENGEN

A. LES PRINCIPES POSÉS PAR L'ACCORD DE SCHENGEN

Signé en 1985, l'accord de Schengen a donné lieu à une convention d'application du 19 juin 1990 qui a entraîné la suppression des contrôles fixes aux frontières communes des Etats de l'espace Schengen (frontières intérieures) et le report des contrôles aux frontières entre ces Etats et les Etats tiers (frontières extérieures).

Toutefois, la suppression progressive des contrôles aux frontières intérieures a pour corollaire un renforcement de la coopération policière et judiciaire au sein de l'espace Schengen, afin de ne pas affaiblir la sécurité des Etats concernés. Dans cette perspective, le dispositif Schengen comporte deux types de dispositions :

- des **règles communes** aux Etats de l'espace Schengen de nature à faciliter la lutte contre la criminalité (observations transfrontalières, procédure de poursuite transfrontalière, base de données sur les personnes recherchées ou les étrangers devant faire l'objet d'un refus d'admission, dite « système d'information Schengen »),

- la conclusion entre Etats membres de l'espace Schengen ayant une frontière commune d'**arrangements** ou d'**accords bilatéraux** relatifs à leur **coopération dans leurs régions frontalières**.

Enfin, la surveillance exercée par un Etat aux frontières extérieures mettant en jeu la sécurité de l'ensemble de l'espace Schengen, il est également logique que soient conclus des accords spécifiques de coopération avec des Etats tiers.

En résumé, parce qu'ils élargissent à l'ensemble de l'espace Schengen les responsabilités auparavant exercées dans le souci exclusif de la sécurité nationale, le dispositif «Schengen» génère **deux types d'accords bilatéraux** :

- les premiers **entre Etats appartenant à l'espace Schengen** pour renforcer leur coopération aux frontières intérieures,

- les seconds **avec des Etats tiers** pour renforcer la sécurité aux frontières extérieures.

En pratique –le Sénat l’a d’ailleurs souligné à de multiples reprises– un décalage a été constaté entre le démantèlement rapide des infrastructures de contrôle aux frontières intérieures et la mise en place, beaucoup plus lente, de nouvelles procédures de coopération transfrontalière.

De tels accords ont finalement été conclus, les positions des Etats appartenant à l’espace Schengen s’étant rapprochées autour d’un double principe :

- la substitution au contrôle linéaire sur la frontière d’un contrôle en profondeur sur une bande intermédiaire de part et d’autre de la frontière,
- le renforcement de la concertation bilatérale, notamment dans le cadre de plans de surveillance communs.

Ont ainsi été conclus des accords de coopération transfrontalière instituant des commissariats communs dotés de compétences accrues par rapport aux structures existantes et précisant les modalités de coopération directe entre les services compétents des Etats limitrophes. Ils s’inspirent d’un **modèle de convention transfrontalière policière et douanière** établi en 1996 dans le cadre du comité de coordination de la politique européenne de sécurité intérieure.

B. LES ACCORDS DE COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE CONCLUS PAR LA FRANCE

Etant rappelé que l’espace Schengen comprend désormais les 13 Etats de l’Union européenne situés sur le continent, la France a progressivement conclu des accords de coopération avec chacun de ses voisins.

Avec l’**Italie**, un accord a été signé le 3 octobre 1997. Il crée, à Vintimille et Modane, deux centres de coopération policière et douanière (CCPD) au sein desquels les agents des différents services des deux parties échangent des renseignements et participent à la coordination des mesures conjointes de surveillance. Il organise la coopération directe dans la zone frontalière. L’accord franco-italien a été complété par un échange de lettres du 1^{er} juillet 2002 afin de permettre aux agents concernés de participer aux patrouilles mixtes sur le territoire de l’autre partie, en uniforme et avec leur arme de service.

Un accord similaire a été signé avec l’**Allemagne** le 9 octobre 1997. Il a donné lieu à la création d’un centre de coopération policière et douanière situé à Offenbourg, sur la rive allemande du Rhin. L’accord organise la coopération directe sous forme de détachement réciproque de fonctionnaires, d’échange d’informations et de coordination de l’intervention des forces.

Un tel accord a également été signé le 11 mai 1998 avec la **Suisse**, bien que cette dernière n'appartienne pas à l'espace Schengen et que les contrôles fixes à la frontière y soient maintenus. Il s'agit ici de renforcer la sécurité d'une frontière extérieure de l'espace Schengen. Cet accord prévoit également la création de centres de coopération policière et douanière, le premier d'entre eux devant se situer à l'aéroport de Genève Cointrin. Il énonce les modalités de coopération directe entre services des deux pays et reprend des dispositions directement inspirées de la convention d'application de l'accord de Schengen sur les procédures d'observation ou de poursuite transfrontalières et l'échange de fonctionnaires de liaison. Il prévoit également les modalités de l'assistance sur demande entre les deux pays.

Avec la **Belgique**, l'accord de coopération a été conclu le 5 mai 2001. Il prévoit l'installation d'un premier centre de coopération policière et douanière à Tournai. En matière de coopération directe, un échange de lettres permet aux agents participant à des patrouilles conjointes sur le territoire de l'autre partie de porter leur uniforme et leur arme de service.

Un accord de coopération est également en cours de négociation avec le **Luxembourg**.

En ce qui concerne l'**Espagne**, le traité de coopération du 7 juillet 1998 fait suite à un premier arrangement administratif signé le 3 juin 1996.

II. LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE POLICIÈRE ET DOUANIÈRE ENTRE LA FRANCE ET L'ESPAGNE

A. LE DISPOSITIF EXISTANT

En **matière douanière**, la coopération franco-espagnole s'établit dans le cadre d'accords généraux ne concernant pas exclusivement la zone transfrontalière. Il s'agit de la convention d'assistance bilatérale de 1962, essentiellement axée sur la lutte contre les filières de trafic internationales, mais également d'un instrument multilatéral, la convention de Naples de 1997 relative à l'assistance administrative mutuelle et à la coopération entre administrations douanières, qui permet des opérations communes d'observation et de poursuite.

Un conseiller douanier français est implanté à Madrid afin de faciliter l'assistance administrative dans la lutte contre les trafics illicites et contre la fraude économique et commerciale. A l'échelon local, des réunions régulières sont organisées par les directions régionales des douanes et les services espagnols, en particulier sur les trafics de stupéfiants, de cigarettes et d'alcool.

En **matière policière et judiciaire**, outre la convention d'entraide judiciaire en matière pénale de 1969, un accord signé en 1997 porte sur la lutte contre le terrorisme, le trafic de stupéfiants et la criminalité organisée.

Le domaine de la **lutte antiterroriste** donne lieu à une coopération active. Des contrôles sont régulièrement organisés par coordination entre la gendarmerie, la police espagnole et la Guardia civil. Des contrôles frontaliers mobiles ont été mis en place tout au long de la frontière pyrénéenne, dans une zone de 20 kilomètres versant français. A l'échelon central, des échanges d'information s'effectuent entre l'unité de coordination antiterroriste (UCLAT) et les services espagnols, grâce en particulier à des officiers de liaison.

On peut signaler qu'à l'occasion de deux manifestations autonomistes sur la côte basque au printemps 2002, un service d'observation et de contrôle des flux migratoires a été mis en place en coordination avec les autorités espagnoles.

Les **contrôles fixes à la frontière** ont également été **punctuellement rétablis** en plusieurs occasions, à la demande des autorités espagnoles lors des deux sommets européens organisés par l'Espagne en mars puis en juin 2002, et à la demande de la France le 19 octobre 2002, alors que se déroulait une manifestation nationaliste à Bayonne.

Enfin, suite à la mise en oeuvre de l'accord de Schengen, un **arrangement administratif** a été signé entre les gouvernements français et espagnol le 3 juin 1996. Il a donné lieu à la création de **quatre commissariats communs** au Perthus (Pyrénées orientales), à Melles-Pont du Roi (Haute-Garonne), Canfranc (Aragon, versant espagnol du col du Somport) et Biriadou (Pyrénées-Atlantiques). Ces commissariats binationaux associent les représentants des services français et espagnols chargés du contrôle transfrontalier (police aux frontières pour la France, police nationale pour l'Espagne).

B. LES AVANCÉES PERMISES PAR LE TRAITÉ DU 7 JUILLET 1998

A l'image des accords conclus avec l'Italie et l'Allemagne, le traité franco-espagnol du 7 juillet 1998 institue des **centres de coopération policière et douanière (CCPD)** installés à proximité de la frontière et destinés à accueillir un personnel composé d'agents des deux parties.

L'article 4 précise qu'ils seront implantés en lieux et place des quatre commissariats communs créés par l'arrangement administratif du 3 juin 1996, les parties pouvant ultérieurement modifier le nombre et la localisation de ces CCPD.

L'article 5 précise la vocation des CCPD qui sont à la disposition de l'ensemble des services chargés de missions de police et de douane en vue de favoriser le bon déroulement de la coopération transfrontalière en matière policière et douanière, et notamment de **lutter contre l'immigration irrégulière**, la **délinquance frontalière**, et les **trafics illicites**, ainsi que de **prévenir les menaces à l'ordre public**.

Les personnels des CCPD exercent une **double mission** :

- un **rôle d'information**, par le recueil et l'échange de renseignements et la réponse aux demandes d'information des services français et espagnol ;

- un **rôle opérationnel**, en apportant l'**assistance** requise par les services compétents français ou espagnols en matière de remise des personnes en situation irrégulière, de participation à des opérations d'observation ou de poursuite transfrontalières ou de coordination de mesures conjointes de surveillance dans les zones frontalières respectives.

L'article 8 pose le principe du travail en équipe des agents français et espagnols. Chaque partie accorde aux agents de l'autre Etat la même protection et assistance qu'à ses propres agents. Au sein des CCPD, les agents effectuent leur service sous leur uniforme national en portant leurs armes réglementaires à la seule fin d'assurer, le cas échéant, leur légitime défense.

Le premier CCPD a été inauguré le 25 novembre dernier au **Perthus** (Pyrénées-Orientales). Pour la partie française, il comporte sous la responsabilité d'un commissaire de police, chargé des fonctions de coordonnateur, 8 fonctionnaires de la police nationale, 4 représentants de la gendarmerie et 2 fonctionnaires des douanes. La partie espagnole est constituée d'agents de la Guardia civil et de la Policia nacional (10 personnes au total).

Les **trois autres CCPD** situés à Melles Pont du Roi (Haute-Garonne), Canfranc-Somport (Aragon) et Biriadou (Pyrénées Atlantiques) seront en principe opérationnels fin 2003.

Chaque CCPD comprendra une salle opérationnelle reliée aux différents fichiers de la gendarmerie, de la police nationale et des douanes et aux centres de commandement respectifs de ces services.

Le traité du 7 juillet 1998 organise par ailleurs une **coopération directe entre services de part et d'autre de la frontière**. Chaque service français de la gendarmerie, de la police et des douanes se voit désigner un correspondant espagnol avec lequel s'effectuent des échanges privilégiés d'information et de personnels.

Une annexe au traité énonce l'ensemble des services concernés qui couvrent, côté français, les cinq départements frontaliers (Pyrénées-Atlantiques, Hautes Pyrénées, Haute Garonne, Ariège, Pyrénées-Orientales), et le cas échéant certains services régionaux (service régional de police judiciaire et direction interrégionale de la police aux frontières de Bordeaux), et côté espagnol les quatre communautés autonomes du Pays basque, de Navarre, d'Aragon et de Catalogne. Toutefois, la liste figurant dans cette annexe n'étant pas complète, un additif a été rédigé, le temps nécessaire à l'établissement de la liste complète des services compétents pour exercer la coopération directe expliquant, selon les indications fournies à votre rapporteur par le gouvernement, le retard pris pour la procédure de ratification du traité.

Les unités chargées de la coopération directe ont pour mission, aux termes de l'article 10 :

- de coordonner leurs actions communes dans la zone transfrontalière, notamment pour lutter contre la délinquance frontalière et prévenir les menaces à la sécurité et à l'ordre publics,
- de recueillir et d'échanger des informations en matière policière et douanière.

L'article 11 prévoit le **détachement d'agents** dans les services ou unités de l'autre partie. Ils peuvent être chargés de participer à des enquêtes

communes et à la surveillance de manifestations publiques. Il ne sont en revanche pas compétents pour l'exécution autonome de mesures de police.

Hors des situations de détachement, les services de l'un des deux pays peut mettre à la disposition des unités opérationnelles de l'autre pays ou des CCPD un ou plusieurs agents pour des durées inférieures à 48 heures et selon les besoins liés à une affaire particulière.

Enfin, dans le cadre de ses dispositions générales, le traité impose des réunions périodiques (2 fois par an) des services compétents des deux parties au niveau local et des responsables locaux des CCPD, afin de dresser le bilan de leur coopération et d'élaborer un programme de travail commun et des stratégies coordonnées. Des échanges de stagiaires, des visites périodiques, une formation linguistique, la communication de certaines publications ou encore l'établissement d'un code simplifié commun pour désigner les lieux des infractions sont mentionnés comme autant de moyens de faciliter la coopération.

CONCLUSION

Le traité franco-espagnol du 7 juillet 1998 va permettre de renforcer une coopération déjà étroite entre services français et espagnols situés de part et d'autre de la frontière.

Deux domaines sont particulièrement concernés : le trafic de stupéfiants, car d'importantes quantités de cannabis et de cocaïne transitent par l'Espagne en direction du reste de l'Europe, et l'immigration clandestine en provenance d'Afrique du nord, d'Afrique noire, mais également de l'Asie du sud.

Par ailleurs, bien qu'elle ne soit pas explicitement mentionnée dans le texte, la lutte contre le terrorisme bénéficiera du nouveau dispositif, les échanges d'information réalisés au niveau local pouvant jouer un rôle précieux au service de la coopération réalisée à l'échelon central.

La mise au point de certains détails pratiques a, semble-t-il, retardé la ratification, par la France, de ce traité. L'actuel gouvernement, peu de temps après son entrée en fonction, a souhaité conclure dans les meilleurs délais cette procédure. Ces retards n'ont heureusement pas empêché la coopération de progresser sur le terrain, ni même la création en novembre dernier du premier centre franco-espagnol de coopération policière et douanière. Il est néanmoins indispensable, sur le plan juridique, de permettre l'entrée en vigueur officielle du traité.

Compte tenu de son impact très positif sur le renforcement de la sécurité dans les zones frontalières, la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées vous propose d'adopter le projet de loi autorisant la ratification de ce traité.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 30 avril 2003, sous la présidence de M. André Dulait, président.

Suivant les conclusions de M. Philippe François, rapporteur, la commission a émis un avis favorable à l'adoption du projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique

Est autorisée la ratification du traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière, signé à Blois le 7 juillet 1998, et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Assemblée Nationale n° 338 (12^{ème} législature)