

N° 125

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 décembre 2008

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 sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à la création de bureaux à contrôles nationaux juxtaposés en gares de Pontarlier et de Vallorbe,

Par M. René BEAUMONT,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, *président* ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergueris, *vice-présidents* ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Jean-Etienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Borotra, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Robert Laufoaulu, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Jean-Luc Mélenchon, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1101, 1160 et T.A. 194

Sénat : 36 (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LES BUREAUX À CONTRÔLES NATIONAUX JUXTAPOSÉS MIS EN PLACE PAR LA FRANCE ET LA SUISSE	6
II. LES ARRANGEMENTS RELATIFS AUX BUREAUX À CONTRÔLES NATIONAUX JUXTAPOSÉS DES GARES DE PONTARLIER ET VALLORBE	8
CONCLUSION	9
EXAMEN EN COMMISSION	10
PROJET DE LOI	11

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale le 16 octobre dernier, a pour objet d'autoriser l'approbation d'un accord entre la France et la Suisse relatif à la création de bureaux à contrôles nationaux juxtaposés en gares de Pontarlier et de Vallorbe.

Cet accord est établi sous forme d'échange de lettres signées par les autorités suisses le 12 septembre 2002 et par les autorités françaises le 30 avril 2003.

Il met en place deux arrangements, l'un relatif au bureau à contrôles nationaux juxtaposés de la gare de Pontarlier, l'autre relatif au bureau à contrôles nationaux juxtaposés de la gare de Vallorbe, qui se substituent à des arrangements existants datant respectivement de 1969 et 1967.

Votre rapporteur présentera succinctement le dispositif des bureaux à contrôles nationaux juxtaposés mis en place par la France et par la Suisse avant d'évoquer plus précisément les deux arrangements visés par l'accord.

I. LES BUREAUX À CONTRÔLES NATIONAUX JUXTAPOSÉS MIS EN PLACE PAR LA FRANCE ET LA SUISSE

Les **bureaux à contrôles nationaux juxtaposés (BCNJ)** ont vocation à faciliter matériellement le franchissement des frontières en permettant aux agents de chacun des deux pays frontaliers chargés des contrôles douaniers, sanitaires et d'immigration, d'exercer leurs opérations de contrôle sur un **point unique situé sur le territoire d'un seul des deux Etats**. Ils fonctionnent sur le principe de la juxtaposition des contrôles que deux Etats partageant la même frontière mettent successivement en œuvre. Ils favorisent ainsi la fluidité du trafic et offrent aux opérateurs un lieu unique de dédouanement.

Juridiquement, ils nécessitent un accord international habilitant les agents de l'un des Etats parties à opérer sur le territoire de l'autre Etat, dans un périmètre précisément défini.

La France a ainsi conclu avec l'ensemble de ses voisins¹ des **conventions relatives aux bureaux à contrôles nationaux juxtaposés**. Ces conventions fixent les principes généraux régissant ces bureaux, les modalités du contrôle autorisé par les deux Etats et le statut des agents lorsqu'ils exercent sur le territoire de l'autre Etat.

Ces conventions bilatérales renvoient à des **arrangements particuliers** pour l'établissement, le transfert, la modification ou la suppression des bureaux à contrôles nationaux juxtaposés, ainsi que pour la définition, pour chacun d'entre eux, de la zone de contrôle dans laquelle pourront opérer les agents des deux Etats.

Une cinquantaine de BCNJ sont actuellement en service, dont 24 entre la France et la Suisse.

Ces BCNJ sont situés sur des axes routiers ou autoroutiers, sur des axes ferroviaires ou dans des aéroports.

La réalisation du marché intérieur communautaire puis de l'espace Schengen a quelque peu modifié la fonction des bureaux à contrôles nationaux juxtaposés, sans pour autant remettre en cause leur existence même.

En **matière douanière**, les Etats membres demeurent souverains pour établir des restrictions à la libre circulation des marchandises pour des raisons de moralité publique, d'ordre public, de santé publique et de protection des trésors nationaux (article 30 du traité instituant la Communauté européenne).

L'existence de ces restrictions nationales fonde juridiquement la réalisation de contrôles douaniers sur la frontière intra-communautaire. De tels contrôles ne sont possibles que de manière intermittente, à l'instar de ceux réalisés à l'intérieur du territoire national.

¹ Allemagne (convention du 18 avril 1958) ; Suisse (28 septembre 1960) ; Belgique (30 mars 1962) ; Italie (11 octobre 1963) ; Luxembourg (21 mai 1964) ; Espagne (7 juillet 1965) ; Royaume-Uni (25 novembre 1991) ; Andorre (11 décembre 2001).

Selon les informations transmises à votre rapporteur par la Direction générale des douanes, lorsque le BCNJ est situé en France, il peut continuer à être utilisé à des fins de contrôle douanier, sous réserve que la présence de la douane y soit intermittente et que les contrôles soient sélectifs, proportionnés et ciblés. Lorsque le BCNJ est situé sur le territoire d'un Etat voisin, la douane française peut continuer à y exercer des contrôles, ces points étant également utilisés à titre « d'observatoires ». Ils permettent le ciblage des contrôles qui se dérouleront ultérieurement sur le territoire national.

En **matière migratoire**, les règles en vigueur au sein de l'espace Schengen n'autorisent les contrôles qu'en retrait de la frontière intérieure et non pas à son emplacement même. Exceptionnellement, des contrôles aux frontières peuvent être réintroduits, durant une période limitée, en cas de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure, conformément à l'article 23 du règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes.

De ce point de vue, l'adhésion de la Suisse à l'espace Schengen, approuvée le 27 novembre dernier par les ministres de l'intérieur de l'Union européenne, ne remettra pas en cause l'existence des BCNJ, même si les contrôles systématiques des personnes aux frontières de la Suisse sont supprimés à compter du 12 décembre 2008.

Par ailleurs, la Suisse demeure un pays tiers non membre de l'Union européenne. Des formalités douanières seront donc toujours requises lors du franchissement de cette frontière, les BCNJ conservant de ce point de vue une utilité permanente.

Il y a également lieu de souligner que les BCNJ sont tous institués par des accords bilatéraux en vigueur et que ni la France, ni les Etats voisins n'ont souhaité dénoncer un seul de ces accords.

D'après les informations transmises à votre rapporteur, les **BCNJ fonctionnant entre la France et la Suisse** sont les suivants :

- aéroports de Bâle-Mulhouse et Genève-Cointrin ;
- gares de Saint-Louis Bâle, Pontarlier, Vallorbe, Delle, Genève-Cornavin et Châtelard-Vallorcine (gare et route) ;
- bureaux autoroutiers ou routiers de Saint-Louis Bâle, Saint-Louis Lysbüchel, Huningue, Hegenheim-Allschwill (2 bureaux), Hegenheim Croix Blanche, Palmrain, Neuf-Brisach, Ottmarsheim, Col France, La Ferrière sous Jougne, Delle Boncourt, Vallard Thonex, Genève Eaux vives, Saint-Julien Bardonnex, Ferney-Voltaire.

II. LES ARRANGEMENTS RELATIFS AUX BUREAUX À CONTRÔLES NATIONAUX JUXTAPOSÉS DES GARES DE PONTARLIER ET VALLORBE

Le bureau à contrôles nationaux juxtaposés de la **gare de Vallorbe** (canton de Vaud) a été établi sur la base d'un arrangement du 19 juillet 1967 et celui de la **gare de Pontarlier** sur la base d'un arrangement du 4 décembre 1969.

Vallorbe et Pontarlier sont situés sur deux **axes ferroviaires importants entre la France et la Suisse**.

Venant de Paris et Dijon, la ligne ferroviaire passant par Dole se subdivise en **deux branches** en gare de Frasné (Doubs) :

- vers le Nord, elle poursuit par Pontarlier et franchit la frontière suisse aux Verrières, vers Neuchâtel, Berne puis Zürich ;
- vers le Sud, elle franchit la frontière suisse à Vallorbe, puis se dirige vers Lausanne.

L'accord établi sous forme d'échange de lettres signées par les autorités suisses le 12 septembre 2002 et par les autorités françaises le 30 avril 2003 prévoit :

- d'une part un **nouvel arrangement sur le BCNJ de la gare de Pontarlier**, qui abroge et remplace l'arrangement du 4 décembre 1969,
- et d'autre part des **modifications à l'arrangement du 17 juillet 1967 relatif au BCNJ de Vallorbe** et aux contrôles en cours de route sur le parcours Frasné-Vallorbe-Lausanne.

Ces deux instruments ne modifient pas fondamentalement les dispositions régissant les BCNJ de Pontarlier et Vallorbe, mais procèdent à leur mise à jour.

Les agents des deux BCNJ étant autorisés à réaliser des **contrôles en cours de route à bord des trains**, afin de ne pas ralentir le trafic, il était nécessaire d'adapter les arrangements aux **évolutions des dessertes ferroviaires**. Ainsi, l'arrangement relatif au BCNJ de la gare de Pontarlier autorise les contrôles sur le trajet Frasné-Pontarlier, alors que l'autorisation initiale ne portait que sur les trajets Pontarlier-Les Verrières et Les Verrières-Neuchâtel.

Par ailleurs, une disposition nouvelle permet aux agents des deux Etats de ramener les personnes non admises ou arrêtées vers la frontière par **voie routière**, et non seulement par le prochain train. Chaque arrangement précise l'itinéraire routier devant alors être emprunté.

CONCLUSION

L'accord sous forme d'échange de lettres dont le présent projet de loi propose d'autoriser l'approbation actualise les dispositions régissant deux bureaux à contrôles nationaux juxtaposés situés sur des liaisons ferroviaires importantes entre la France et la Suisse.

C'est pourquoi votre commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées vous demande de l'adopter.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des Affaires étrangères et de la défense a procédé à l'examen du présent projet de loi lors de sa réunion du 10 décembre 2008.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté le projet de loi et proposé qu'il fasse l'objet d'une procédure d'approbation simplifiée en séance publique.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique¹

Est autorisée l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à la création de bureaux à contrôles nationaux juxtaposés en gares de Pontarlier et de Vallorbe, signées à Paris le 12 septembre 2002 et le 30 avril 2003, et dont le texte est annexé à la présente loi.

¹ Voir le texte annexé au document Assemblée nationale n°1101 (XIII^e législature)