

N° 281

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 février 2018

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation du protocole additionnel à l'accord du 9 octobre 1997 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la coopération dans leurs zones frontalières entre les autorités de police et les autorités douanières concernant l'emploi transfrontalier d'aéronefs,*

Par M. René DANESI,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Bernard Cazeau, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Robert del Picchia, Thierry Foucaud, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Cédric Perrin, Gilbert Roger, *vice-présidents* ; M. Olivier Cigolotti, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Philippe Paul, Rachid Temal, *secrétaires* ; MM. Jean-Marie Bockel, Gilbert Bouchet, Michel Boutant, Olivier Cadic, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Édouard Courtial, René Danesi, Gilbert-Luc Devinaz, Jean-Paul Émorine, Bernard Fournier, Jean-Pierre Grand, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Jean-Louis Lagourgue, Robert Laufoaulu, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Rachel Mazuir, François Patriat, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Gérard Poadja, Ladislav Poniatowski, Mmes Christine Prunaud, Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Hugues Saury, Bruno Sido, Jean-Marc Todeschini, Raymond Vall, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Jean-Pierre Vial, Richard Yung.

**Voir les numéros :**

**Sénat :** 62 et 282 (2017-2018)



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION .....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE : L'APPROFONDISSEMENT DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE FRANCO-ALLEMANDE POLICIÈRE ET DOUANIÈRE .....</b>	<b>7</b>
<b>I. UNE COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE FRANCO-ALLEMANDE EN MATIÈRE POLICIÈRE ET DOUANIÈRE EXEMPLAIRE .....</b>	<b>7</b>
1. <i>Le cadre juridique</i> .....	8
2. <i>Un bilan très positif</i> .....	10
<b>II. UN INSTRUMENT NOVATEUR QUI PRÉVOIT L'EMPLOI DE MOYENS AÉRIENS DANS LE CADRE DE CETTE COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE.....</b>	<b>13</b>
<b>SECONDE PARTIE : LA CIRCULATION TRANSFRONTALIÈRE DES AÉRONEFS DE POLICE ET DE DOUANE.....</b>	<b>17</b>
<b>I. L'AUTORISATION DE CIRCULATION TRANSFRONTALIÈRE DES AÉRONEFS DE POLICE ET DE DOUANE .....</b>	<b>17</b>
<b>II. LE RÉGIME DE CIRCULATION TRANSFRONTALIÈRE DES AÉRONEFS DE POLICE ET DE DOUANE .....</b>	<b>18</b>
1. <i>Le principe du respect du droit de chaque Etat sur son territoire national et les espaces aériens sur-adjacents</i> .....	18
2. <i>Les régimes de vols et les obligations des Parties</i> .....	18
<b>III. L'INFORMATION DES CENTRES COMMUNS DE COOPÉRATION POLICIÈRE ET DOUANIÈRE (CCPD) .....</b>	<b>19</b>
<b>IV. L'ÉVALUATION DES INTERVENTIONS TRANSFRONTALIÈRES .....</b>	<b>20</b>
<b>V. LES AUTRES DISPOSITIONS DE L'ACCORD .....</b>	<b>21</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>23</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>25</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>27</b>
<b>ANNEXE.....</b>	<b>28</b>



Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi du **projet de loi n° 62 (2017-2018)** autorisant l'approbation du **protocole additionnel à l'accord du 9 octobre 1997 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne** relatif à la coopération dans leurs zones transfrontalières entre les autorités de police et les autorités douanières, dit « Accord de Mondorf », concernant **l'emploi transfrontalier d'aéronefs**.

Ce protocole additionnel s'inscrit dans le cadre d'une relation bilatérale franco-allemande intense. Signé en marge du dix-huitième Conseil des ministres franco-allemand le 7 avril 2016 à Metz, il est le fruit d'une volonté politique exprimée de longue date par les gouvernements français et allemand.

Cet instrument met en œuvre l'accord de Mondorf précité dont l'article 17 alinéa 3 prévoit que « *les parties s'engagent à réunir le plus rapidement possible les conditions préalables à l'utilisation par les services de police des moyens aériens, dans le cadre de l'observation ou de la poursuite ou à l'occasion d'autres interventions transfrontalières décidées en commun* ».

Premier engagement bilatéral de ce type conclu par la France, il a pour objet d'autoriser l'emploi de moyens aériens par les autorités de police et de douanes françaises et allemandes compétentes dans l'accomplissement de leurs missions transfrontalières et de donner un cadre juridique clair à cet emploi. Il crée un régime *sui generis* de circulation aérienne transfrontalière pour les aéronefs d'État – les aéronefs de police et de douane – pour la réalisation d'interventions transfrontalières et la mise en œuvre de formes d'assistance mutuelle. Ce régime déroge au droit commun répond aux contraintes opérationnelles résultant du type de coopération envisagée.

**La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a adopté ce projet de loi**, dont le Sénat est saisi en premier. Ce protocole permettra d'approfondir la coopération policière et douanière franco-allemande et de renforcer l'efficacité des forces de police et de douane dans l'exécution de leur mission, notamment s'agissant de la lutte contre la criminalité transfrontalière ou du maintien de l'ordre public lors d'événements de grande envergure. Il aura donc des conséquences positives sur la sécurité des populations dans cette zone transfrontalière.



---

## PREMIÈRE PARTIE : L'APPROFONDISSEMENT DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE FRANCO- ALLEMANDE POLICIÈRE ET DOUANIÈRE

### I. UNE COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE FRANCO-ALLEMANDE EN MATIÈRE POLICIÈRE ET DOUANIÈRE EXEMPLAIRE

La coopération transfrontalière policière et douanière franco-allemande s'inscrit dans le cadre d'une relation bilatérale franco-allemande intense qui se traduit par une concertation constante entre les deux Etats sur les questions bilatérales, européennes et internationales – le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) et le ministère fédéral des affaires étrangères allemand ont des échanges quotidiens –.

Au plan politique, la relation bilatérale est notamment encadrée par le traité de l'Élysée du 22 janvier 1963, dont le Président de la République a annoncé la rénovation lors de son discours de la Sorbonne afin de l'adapter aux enjeux du 21<sup>ème</sup> siècle. Cet instrument organise des rencontres régulières au niveau politique et institutionnel entre la France et la République fédérale d'Allemagne comme une réunion des ministres des affaires étrangères au moins tous les trois mois, des rencontres régulières entre autorités responsables des deux pays dans les domaines de la défense, de l'éducation et de la jeunesse. En pratique, un conseil des ministres franco-allemand se réunit en moyenne une fois par an et des ministres de chaque pays interviennent régulièrement au conseil des ministres du pays partenaire. Compte tenu de la densité des relations économiques entre les deux pays – l'Allemagne est en effet notre premier partenaire commercial – des structures de concertation au niveau économique et financier sont venues s'ajouter au fil du temps.

La France et l'Allemagne partageant quelque 450 kilomètres de frontière commune qui s'étend, côté allemand, sur trois *Länder* (Sarre, Rhénanie-Palatinat et Bade-Wurtemberg) et, côté français, sur la région Grand Est (départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle), la coopération transfrontalière est dense et dynamique.

Au plan local, la coopération transfrontalière est très active. Selon les informations transmises par les services du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE)<sup>1</sup>, il existe un dialogue transfrontalier entre la préfecture de région et ses interlocuteurs allemands mais aussi entre l'ensemble des administrations concernées de part et d'autre de la frontière. Depuis 2013, trois conférences sur la coopération transfrontalière, rassemblant également les collectivités et la société civile, se sont tenues à

---

<sup>1</sup> Réponse du Gouvernement au questionnaire de la commission et audition du 18 janvier 2018.

Sarrebruck en 2013, à Metz en 2015 et au château de Hambach dans le Palatinat allemand en 2017.

La coopération transfrontalière est également structurée dans le cadre de l'espace du Rhin supérieur ainsi qu'en Euro-districts pour les agglomérations frontalières comme Strasbourg-Ortenau.

En 2015, près de 48 000 personnes résidant sur le territoire de la région Grand Est traversaient quotidiennement la frontière pour travailler en Allemagne.

## 1. Le cadre juridique

La coopération transfrontalière policière franco-allemande repose sur des sources de droit de natures diverses : accords bilatéraux, droit de l'Union européenne (UE), conventions internationales et régionales. Le droit de l'UE joue désormais un rôle prépondérant tandis que les accords bilatéraux jouent principalement un rôle subsidiaire d'approfondissement de formes et de mécanismes spécifiques de coopération.

**S'agissant du droit européen**, le renforcement de l'espace Schengen et de la création d'un espace européen de liberté, de sécurité et de justice repose principalement sur :

- la Convention d'Application de l'Accord de Schengen (CAAS) du 19 juin 1990, entrée en vigueur au 26 mars 1995 et intégrée dans le droit de l'UE au titre de « l'acquis de Schengen »<sup>1</sup> ;

- la décision-cadre 2006/960 du Conseil du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne (« initiative suédoise ») ;

- et la décision du Conseil de l'Union européenne 2008/615/JAI du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière et la migration illégale, qui a transcrit dans l'ordre juridique de l'UE la plupart des dispositions du traité dit « de Prüm »<sup>2</sup>, signé le 27 mai 2005, par sept États de l'Union européenne dont la France et l'Allemagne.

S'agissant des accords bilatéraux, la coopération policière transfrontalière repose essentiellement sur l'accord relatif à la coopération dans leurs zones frontalières entre les autorités de police et douanières dit

---

<sup>1</sup>Pour mémoire, le pendant de la CAAS pour la coopération douanière est la convention dite « Naples II » (convention établie sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne, relative à l'assistance mutuelle et à la coopération entre les administrations douanières, signée à Bruxelles le 18 décembre 1997).

<sup>2</sup> Conclu entre la France, la Belgique, l'Allemagne, l'Espagne, les Pays-Bas et l'Autriche.

« **Accord de Mondorf** », signé à Mondorf-les-Bains (Luxembourg), le 9 octobre 1997. Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2000, cet accord, qui s'est substitué à cette date à l'accord intergouvernemental relatif à la coopération policière franco-allemande dans la zone frontalière signé en 1977, a notamment ouvert le champ de la coopération à l'ensemble des domaines de l'action policière et douanière et à compléter la liste des services compétents pour la mise en œuvre de cette coopération. Il a en outre permis la création du centre de coopération policière et douanière (CCPD) de Kehl<sup>1</sup> ainsi que le développement d'une coopération directe entre services opérationnels de police et douane dans la zone frontalière. Il a également offert une panoplie extrêmement riche d'outils de coopération directe entre services opérationnels comme des patrouilles mixtes, des centres de commandement communs, la coordination du déploiement des forces et des informations réciproques en matière de recherche.

Le cadre juridique de la coopération policière franco-allemande repose par ailleurs sur **un ensemble d'outils bilatéraux complémentaires**, reflétant les développements thématiques de la coopération bilatérale et transfrontalière entre les deux États. Il s'agit principalement de :

- la Convention entre la France et l'Allemagne relative aux bureaux de contrôle nationaux juxtaposés et aux gares communes d'échange à la frontière franco-allemande, signée le 18 avril 1985 ;
- l'Accord intergouvernemental relatif à la coopération dans l'exercice des missions de police de la navigation sur le secteur franco-allemand du Rhin, signé le 10 novembre 2000 ;
- l'Accord intergouvernemental relatif à la réadmission et au transit des personnes en situation irrégulière, signé le 10 février 2003, et son protocole d'application signé le 19 septembre 2005 ;
- l'Arrangement technique entre le ministre de la Défense de la République française, d'une part, et le ministre de l'Intérieur du *Land* de Bade-Wurtemberg, le ministre de l'Intérieur du *Land* de Rhénanie-Palatinat et le conseiller d'État, chef du département des Affaires économiques et sociales du canton de Bâle-Ville, d'autre part, relatif à l'utilisation commune d'un sonar par la région de gendarmerie d'Alsace et ses homologues allemands et helvétiques, signé le 15 septembre 2006 ;
- et de la Déclaration commune relative au renforcement des patrouilles mixtes à bord des trains circulant dans les zones frontalières et sur les axes internationaux, signée les 2 et 6 juin 2016.

---

<sup>1</sup> Un accord quadripartite (France, Belgique, Luxembourg, Allemagne) de coopération policière et douanière signé le 24 octobre 2008 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2014, a par ailleurs permis la création d'un CCPD à Luxembourg.

## 2. Un bilan très positif

La coopération policière transfrontalière entre la France et l'Allemagne est particulièrement riche et dynamique. Elle porte à la fois dans les domaines de la sécurité publique, de la police aux frontières et de la police judiciaire. Elle revêt un caractère opérationnel particulièrement marqué.

Les services du ministère de l'intérieur<sup>1</sup> ont fait connaître à votre rapporteur les informations suivantes.

Sur le plan de la **coopération technique**, il existe une multitude d'actions dans la zone frontalière, qu'il s'agisse de formations linguistiques, d'échanges d'expertises et de bonnes pratiques ou de formations communes à finalités directement opérationnelles.

Ainsi la **formation linguistique TANDEM** est proposée depuis 2012 aux **services de police et unités de gendarmerie du Bas-Rhin et aux services du Land de Bade-Wurtemberg**. Elle s'effectue en binômes franco-allemands ayant des fonctions comparables et privilégie la prise de contact et l'immersion dans les services. Depuis 2012, 17 policiers et gendarmes français ont bénéficié de telles formations (unités motocyclistes, services de voie publique, enquêteurs spécialisés, unités d'intervention de premier niveau, etc.).

**Des formations communes d'équipes de plongeurs** avec les *Länder* de Rhénanie-Palatinat et de Bade-Wurtemberg permettent en outre de renforcer les capacités d'appui au profit des unités de sécurité publique et de police judiciaire.

Dans le domaine de la **police judiciaire**, l'Euro-Institut de Kehl dispense des **séminaires de formation inter-services franco-allemande** qui s'adressent aux enquêteurs d'unités de recherches et des unités territoriales frontalières. Des formations sont également dispensées par les CCPD de Kehl ou de Luxembourg au profit des unités.

S'agissant des services français et allemands en charge de missions de **police aux frontières**, des **formations communes** sont réalisées depuis le début de l'année 2016 (2 au CCPD de Kehl en 2016 et 3 en 2017 à Metz, Strasbourg et Paris). 47 policiers français ont bénéficié de ces formations, dont les thématiques portaient notamment sur le code pénal et le code de procédure pénale des deux pays, la mise en œuvre des patrouilles mixtes franco-allemandes et la lutte contre la fraude documentaire.

Enfin, des **exercices transfrontaliers communs**, des séminaires et des stages de découvertes au sein des différentes forces de police se sont développés ces dernières années.

---

<sup>1</sup> Réponses du Gouvernement au questionnaire de la commission et audition du 18 janvier 2018.

S'agissant de la coopération en matière de **sécurité publique**, des **services communs franco-allemands** sont régulièrement mis en œuvre, ce qui permet à des agents des forces de l'ordre de chaque pays de participer à des opérations sur le territoire voisin. Les forces des deux pays assurent ainsi un service de prévention d'un côté ou de l'autre de la frontière par le biais de **patrouilles mixtes**. En 2016, les unités de la gendarmerie nationale ont réalisé ainsi 256 patrouilles mixtes en zone frontalière. Il faut également noter l'initiative portée par la Direction départementale de la sécurité publique (DDSP)-67 dans le cadre de **l'Euro-district Strasbourg-Ortenau** en matière de **patrouilles cyclistes**, qui a donné lieu à la réalisation de 59 patrouilles mixtes à Kehl et à Strasbourg en 2016. Des **contrôles routiers** ciblés sont également **organisés conjointement** de part et d'autre de la frontière, à des fins de lutte contre l'insécurité routière mais également contre les vols avec effraction ou le transport illégal de déchets.

Depuis leur création et compte tenu du fait que le **Rhin** constitue un fleuve international au sens du droit international, les unités fluviales françaises et allemandes entretiennent et développent de longue date une coopération opérationnelle privilégiée. Ce partenariat a abouti en 2011 à la **création à titre expérimental de la première unité mixte fluviale au niveau européen**, qui devrait être pérennisée au travers de la signature d'un accord bilatéral spécifique. Compétente sur les 182 km du Rhin franco-allemand, cette unité assure une mission de surveillance générale sur le Rhin, de contrôle de la navigation et de prévention et de répression des infractions commises sur le fleuve et à ses abords.

S'agissant de **police aux frontières**, des **patrouilles communes** sont organisées sur les réseaux routier et ferroviaire. Sur le réseau ferroviaire, des patrouilles communes sont organisées depuis octobre 2006 dans les départements du Bas-Rhin, Haut-Rhin et de la Moselle et dans les *Länder* de Sarre, de Rhénanie-Palatinat et de Bade-Wurtemberg. Depuis mars 2017, des **contrôles communs** sont en outre mis en place sur les points de passage frontaliers afin de lutter contre l'immigration irrégulière utilisant le vecteur routier, notamment les autocars de lignes internationales.

Sur le fondement de la décision 2008/615/JAI précitée, des opérations communes dites « **brigades européennes** » ou « **commissariats européens** » ont été par ailleurs constituées **dans un but préventif, à l'occasion des manifestations de grande envergure ou pour appuyer les unités territoriales dans des zones d'affluence saisonnière**. 7 brigades européennes ont ainsi été organisées au profit des unités de gendarmerie de la zone frontalière en 2016. La DDSP-67 est sollicitée chaque année pour mettre à disposition des policiers au profit de *Länder* à l'occasion de manifestations accueillant un nombre important de ressortissants français comme le festival rock « *Rock-am-Ring* ».

S'agissant de la coopération en matière de **police judiciaire**, la **qualité des relations établis entre services opérationnels se conjugue avec celle des liens entre les autorités judiciaires des deux pays.**

La coopération directe entre les unités frontalières se concrétise en particulier par le **recueil et l'échange de renseignements d'ordre public et d'intérêt judiciaire**, permettant à celles-ci d'adapter leur action opérationnelle et de définir des stratégies coordonnées, voire communes de **lutte contre des formes de criminalité transfrontalières**. Ces échanges, qui peuvent s'effectuer de manière directe mais auxquels les CCPD ont vocation à être associés constituent un levier majeur d'amélioration de l'efficacité opérationnelle des services pour un meilleur service rendu aux populations frontalières et une plus grande sécurité des flux transfrontaliers.

**Différents mécanismes de concertation régulière** ont été mis en place, dans cette perspective, **entre services opérationnels** de la zone frontalière :

- le mécanisme dit « **Petit-Schengen** » qui est la plus ancienne réunion semestrielle des forces de sécurité et de douane franco-allemandes situées dans la partie nord de la bande rhénane. Il permet des échanges réguliers entre services opérationnels et autorités judiciaires des deux pays sur les phénomènes de délinquance les plus significatifs et les modes d'investigation et de coopération les plus pertinents ;

- les réunions mensuelles tri-nationales dites « **TRINAT** » qui sont organisées depuis 1995 dans le cadre de la Conférence du Rhin Supérieure et qui permettent des échanges réguliers entre services opérationnels français, allemands et suisses. Ce mécanisme était initialement centré sur la zone de police allemande de Freiburg, les cantons suisses de Bâle-Ville et Bâle-Campagne et le département français du Haut-Rhin mais sa zone géographique s'est élargie depuis 2015 à la zone de police allemande de Karlsruhe, au canton suisse d'Argovie et au département français du Bas-Rhin. Ces réunions s'organisent de manière modulaire, en fonction des thématiques traitées et des priorités opérationnelles des services.

Dans le cadre de la création de **l'Euro-district Strasbourg / Ortenau** en 2011, **un groupe d'experts dédié à la prévention et à la sécurité** a été constitué au sein de ce groupement européen de coopération territoriale, associant notamment la DDSP-67, la Direction départementale de la police aux frontières (DDPAF)-67, le Groupement de gendarmerie départementale (GGD)-67, le CCPD de Kehl, le *Polizeipräsidium* d'Offenburg et les services locaux de la *Bundespolizei* ainsi que des représentants des collectivités territoriales et des parquets, afin de permettre l'émergence d'une approche intégrée des questions de sécurité à l'échelle de ce bassin de populations.

Enfin, les services opérationnels créent de plus en plus souvent des **structures de coordination et d'échanges d'informations sur une base ponctuelle**, afin de renforcer leur coopération contre des formes de criminalité spécifiques ou des modes opératoires particuliers.

## II. UN INSTRUMENT NOVATEUR QUI PRÉVOIT L'EMPLOI DE MOYENS AÉRIENS DANS LE CADRE DE CETTE COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE

Ce protocole additionnel constitue **le premier engagement bilatéral conclu par la France ayant pour objet spécifique** l'emploi de moyens aériens dans la cadre de la coopération transfrontalière en matière policière et douanière.

En effet, **l'emploi des moyens aériens** pour la coopération policière et douanière **s'est longtemps heurté à l'attachement de chaque État au respect de sa souveraineté** dans ces deux domaines régaliens et sur les espaces aériens sur-adjacents à son territoire national ainsi qu'aux restrictions de circulation des aéronefs d'État en droit international. La convention de Chicago de 1944 relative à l'aviation civile internationale prévoit dans son article 3 qu'elle ne s'applique pas aux aéronefs d'État - les aéronefs utilisés dans des services militaires, de douane ou de police - et qu'aucun aéronef d'État contractant ne peut survoler le territoire d'un autre État ou y atterrir, sauf autorisation donnée par voie d'accord spécial ou de toute autre manière et conformément aux conditions de cette autorisation. Par ailleurs, certains engagements internationaux en matière de coopération policière proscrivaient l'utilisation de moyens aériens comme l'article 41 de la CAAS, qui exclut l'utilisation des moyens aériens pour la réalisation de poursuites transfrontalières.

Cependant, comme l'utilisation des moyens aériens semble constituer un levier utile de développement des coopérations policières et douanières et faute d'avancée dans ce domaine au niveau européen, la France a souhaité privilégier la voie des engagements bilatéraux à partir de la fin des années 1990. C'est ainsi que l'Accord de Mondorf de 1997 précité appelle, à l'article 17 §3, la France et l'Allemagne à réunir les conditions juridiques pour permettre et faciliter l'emploi de moyens aériens dans le cadre de leur coopération transfrontalière en matière policière et douanière.

La négociation en réponse à cet article 17 a été menée entre 2001 et 2004 mais n'a pu aboutir, en raison notamment de différences de pratiques nationales quant à la formalisation juridique des dispositions envisagées et de différences d'appréciation entre certaines des administrations participant aux négociations s'agissant des règles de circulation aériennes applicables aux aéronefs évoluant dans l'espace aérien de l'autre partie.

Les travaux ont été relancés dans le courant de l'année 2011, à l'initiative des services français. Une première phase de négociations a permis de fixer les paramètres généraux du texte et de définir notamment les missions dans le cadre d'interventions transfrontalières pouvant être réalisées avec une assistance mutuelle par voie aérienne. Une deuxième phase de discussions a plus spécifiquement porté sur les règles de circulation aérienne applicables et les modalités de coordination opérationnelle et de liaison technique permettant d'assurer la sécurité juridique de la coopération envisagée et de garantir la compatibilité du texte avec les exigences de sécurité de la navigation aérienne civile. Un laps de temps supplémentaire a par ailleurs été nécessaire pour parfaire la forme juridique de cet engagement bilatéral et la formulation de certaines dispositions.

Le présent protocole additionnel a pour objet de permettre **l'emploi d'aéronefs d'État selon un régime dérogatoire** au droit commun de la circulation aérienne générale et adapté aux nécessités et aux contraintes opérationnelles résultant du type de coopération envisagé. Il est en parfaite cohérence avec les dispositions de la convention de Chicago précitée. Le régime de circulation des aéronefs d'État qu'il prévoit est relativement souple, puisqu'il ne soumet pas les vols effectués de jour selon le régime de « vol à vue » (VFR) à l'obligation de dépôt d'un plan de vol. De fait, il est difficile de définir à l'avance la durée et le trajet des vols d'aéronef utilisés dans le cadre de missions de police et de douane.

Cet instrument couvre **deux types de situations** au titre desquelles des aéronefs d'un État peuvent se trouver dans l'espace aérien ou sur le territoire de l'autre État :

- d'une part, **la prolongation d'interventions** ayant débuté sur le territoire de leur État mais qui doivent devenir transfrontalières pour que l'action policière soit efficace, en raison de la nature de l'évolution de la crise ou de l'événement en cause (logique de poursuite de l'action nationale, dans le respect de la souveraineté de l'autre État sur son territoire) ;

- et d'autre part, **l'assistance mutuelle** aux fins de réalisation, dans l'espace aérien ou sur le territoire de l'autre État, d'interventions que les moyens aériens de ce dernier ne seraient pas en mesure d'effectuer parce qu'ils excéderaient ses capacités nationales ou parce qu'ils nécessiteraient par nature la mobilisation conjointe de moyens aériens des deux États (logique de complémentarité ou de subsidiarité entre partenaires).

La mise en œuvre du protocole apportera, outre la sécurité juridique, **d'importants bénéfices opérationnels**. En effet, la possibilité d'employer des moyens aériens de police au-delà de la frontière entre les deux États devrait notamment permettre d'améliorer l'efficacité des **interventions de police administrative** qui ne peuvent pas ou pas toujours faire l'objet d'une planification préalable comme la surveillance et le suivi de flux en zone frontalière, la recherche de personnes, le déplacement urgent d'équipes

techniques et/ou de matériels spécialisés. De plus, la facilitation de l'assistance mutuelle au travers de moyens aériens permettra une mobilisation accrue de moyens pour des interventions policières utiles à la **gestion d'événements de grande envergure** comme des manifestations, des rassemblements et des sommets internationaux nécessitant une coordination bilatérale renforcée en matière d'ordre public de part et d'autre de la frontière **ou d'escortes sensibles** pour la protection de personnalités et les translations judiciaires par exemple.

L'usage de moyens aériens pourra s'avérer en outre particulièrement utile pour l'exécution de certaines **missions de police judiciaire**, comme les missions d'observations transfrontalières - surveillance, dans le cadre d'une enquête judiciaire, de l'activité de personnes impliquées dans certaines activités criminelles ou soupçonnées de se livrer à des trafics illicites- ; les poursuites transfrontalières de malfaiteurs pour des agissements délictueux commis en flagrance ; ou les livraisons surveillées - surveillance de personnes ou de lieux dans le cadre d'une enquête visant à identifier les personnes impliquées dans la commission d'infractions et à matérialiser celles-ci -.

Le présent protocole permettra aux autorités de police et de douane des deux Etats de **disposer de moyens aériens plus importants même s'il ne s'agit pas d'une véritable mutualisation**, ce qui aura pour conséquence d'optimiser le niveau global d'emploi des aéronefs de chaque Etat dont le coût de maintien en condition opérationnelle n'est pas négligeable.

En réponse aux questions de votre rapporteur<sup>1</sup>, les services du ministère de l'Intérieur lui ont apporté les précisions suivantes sur **les flottes aériennes concernées**.

S'agissant des **moyens aériens français**, le groupement des forces aériennes de la gendarmerie Est dispose de **cinq hélicoptères** : trois hélicoptères rattachés à la section aérienne de gendarmerie de Metz-Frescaty - deux basés à Metz et un à Colmar - et deux à la section aérienne de Dijon-Longvic. Cette flotte n'est pas appelée à évoluer à court ou moyen terme. Par ailleurs, la brigade de police aéronautique de la direction zonale Est de la police aux frontières loue deux avions CESSNA-172 basés à Nancy-Essey. En septembre 2017, la section aérienne de la gendarmerie (SAG) de Metz a pu acquérir, sous financement européen, deux micro-drones tactiques de type NX 70, dans le cadre d'une expérimentation visant à évaluer l'utilité opérationnelle d'aéronefs télé-pilotés dans le cadre de missions de police.

Enfin, s'agissant des **moyens aériens déployés par les différents services de police allemands**, l'on compte **neuf hélicoptères** :

- six en Bade-Wurtemberg (cinq à Stuttgart, un à Karlsruhe) ;
- deux en Rhénanie-Palatinat (à Coblenche) ;

---

<sup>1</sup> Réponses du Gouvernement au questionnaire de la commission et audition du 18 janvier 2018.

- et un hélicoptère basé à Donaueschingen et appartenant à la *Bundespolizei*, force qui dispose par ailleurs d'une grosse flotte de moyens aériens et peut donc projeter, si besoin est, des capacités aériennes importantes dans la zone frontalière depuis sa base de Sankt Augustin, près de Bonn.

---

## SECONDE PARTIE : LA CIRCULATION TRANSFRONTALIÈRE DES AÉRONEFS DE POLICE ET DE DOUANE

### I. L'AUTORISATION DE CIRCULATION TRANSFRONTALIÈRE DES AÉRONEFS DE POLICE ET DE DOUANE

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup>, ce protocole a pour objet d'autoriser l'emploi transfrontalier de moyens aériens par les autorités et les services compétents **dans l'exécution de leurs missions de police administrative et judiciaire, de police aux frontières ou de leurs missions douanières.**

Ces missions incluent notamment **les enquêtes judiciaires et douanières** ainsi que **l'observation et la poursuite transfrontalières, la gestion de l'ordre public et de la sécurité publique lors d'événements transfrontaliers de grande envergure, le transport de matières nucléaires, les opérations de recherche et de secours aux personnes ainsi que les exercices communs et les activités de formation.**

**L'accord de Mondorf** signé le 9 octobre 1997 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la coopération dans leurs zones frontalières entre les autorités de police et les autorités douanières **précise, dans son article 1<sup>er</sup>, quelles sont les autorités de police et les autorités douanières compétentes.**

Pour la **partie française**, il s'agit des services de la police nationale, de la gendarmerie nationale, de la douane, compétents dans les trois départements frontaliers du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle.

Pour la **partie allemande**, il s'agit :

- des polices des *Länder* de Bade-Wurtemberg, de Rhénanie-Palatinat et de Sarre ;
- du corps fédéral de protection des frontières (*Bundesgrenzschutz*) en tant que service chargé de la police des frontières et des chemins de fer ;
- et de l'administration douanière,  
ayant une compétence locale,
  - en Bade-Wurtemberg, dans les circonscriptions administratives régionales (*Regierungsbezirke*) de Fribourg et de Karlsruhe ;
  - en Rhénanie-Palatinat, dans les districts des présidences de police (*Polizeipräsidien*) de Rheinpfalz et de Westpfalz ;
  - en Sarre.

Il s'agit également des offices de police criminelle (*Landeskriminalämter*) des *Länder* de Bade-Wurtemberg, de Rhénanie-Palatinat et de Sarre pour l'exercice des missions de lutte contre la criminalité et de

prévention des menaces à la sécurité et à l'ordre public dans les zones frontalières susmentionnées ainsi qu'à l'office criminel des douanes (*Zollkriminalamt*).

## II. LE RÉGIME DE CIRCULATION TRANSFRONTALIÈRE DES AÉRONEFS DE POLICE ET DE DOUANE

### 1. Le principe du respect du droit de chaque Etat sur son territoire national et les espaces aériens sur-adjacents

L'article 2 du présent protocole pose le principe général selon lequel **les équipages des aéronefs respectent, en matière de circulation aérienne, le droit de la partie dans l'espace aérien de laquelle ils se trouvent lors des missions transfrontalières**, de sorte que les agents d'une partie sont soumis aux mêmes prescriptions dans ce domaine que les agents de la partie sur le territoire de laquelle s'effectue le vol.

Il prévoit également que la responsabilité générale de l'intervention incombe aux autorités de police et aux autorités douanières compétentes tandis que le pilote et l'équipage restent maîtres des décisions relatives à la configuration de l'exécution du vol ainsi qu'à l'emploi de l'aéronef.

### 2. Les régimes de vols et les obligations des Parties

L'article 3 présente les différents régimes de vol des aéronefs d'Etat et les obligations qui en résultent pour les parties.

**Les vols effectués de jour selon le régime « vol à vue »** ne sont pas soumis à l'obligation de plan de vol (paragraphe 1).

**Les vols suivant le régime « vol aux instruments »** ne peuvent être effectués que dans un espace aérien contrôlé et sont placés sous la surveillance de l'organisme de contrôle aérien compétent (paragraphe 2).

Pour tous **les vols effectués de nuit**, les plans de vol sont transmis aux organismes compétents avant le décollage en principe mais la transmission peut aussi être effectuée par radio en cours de vol en cas de besoin (paragraphe 3).

L'article 4, d'une portée purement technique, indique les **codes et fréquences** utilisés par les avions.

L'article 5 confirme explicitement la possibilité pour des agents d'une partie d'embarquer, de plein droit, à bord d'aéronefs de l'autre partie, sachant que **l'embarquement** se fait dans le respect du droit de l'Etat de l'aéronef en question.

Aux termes de l'article 6, chaque partie prend en charge les **frais** liés à l'emploi de ses propres aéronefs, sauf arrangement contraire.

L'article 7 traite du régime de responsabilité civile des agents de chaque partie en cas de dommages causés dans le cadre de l'exercice des missions réalisées en prévoyant que les dispositions de l'article 21 de la décision 2008/615/JAI s'appliquent par analogie. Dès lors, **les équipages des aéronefs sont assimilés aux agents nationaux lors des opérations conjointes et des interventions d'assistance.**

### III. L'INFORMATION DES CENTRES COMMUNS DE COOPÉRATION POLICIÈRE ET DOUANIÈRE (CCPD)

L'article 8 stipule que les centres communs de coopération policière et douanière (CCPD) doivent être informés, dans les meilleurs délais et en tout état de cause, avant le franchissement de la frontière, des opérations en cours lorsque des moyens aériens transfrontaliers sont employés. Cette disposition vise à favoriser la coordination des actions des services opérationnels en zone frontalière, en s'appuyant sur le rôle de pivot des CCPD en la matière.

La France dispose actuellement de deux CCPD compétents pour la zone frontalière franco-allemande :

- un CCPD franco-allemand situé à Kehl, créé sur le fondement de l'accord de Mondorf précité ;
- et un CCPD quadripartite (France / Belgique / Luxembourg / Allemagne) établi à Luxembourg par l'accord de Luxembourg du 24 octobre 2008.

Selon les services du ministère de l'Intérieur<sup>1</sup>, la compétence territoriale du CCPD de Kehl correspond à la zone frontalière fixée par l'accord de Mondorf (Moselle, Bas-Rhin, Haut-Rhin, *Land* de Sarre et circonscriptions énumérées des *Länder* de Bade-Wurtemberg et de la Rhénanie-Palatinat). Il est composé de 60 fonctionnaires. Le détachement français dont l'effectif total est de 27 personnels, comprend 15 policiers (8 agents de la police aux frontières, 6 de la sécurité publique, 1 de la direction interrégionale de la police judiciaire), 6 militaires de gendarmerie et 6 agents des douanes. Le détachement allemand est constitué de 33 personnels - 17 policiers issus des différents services de la *Landespolizei* du Bade-Wurtemberg, 10 policiers fédéraux de la *Bundespolizei* et 6 agents des douanes.

En 2016, le centre avait traité 17 084 demandes de toute nature, en provenance des différents services de sécurité des deux pays. La plus grande

---

<sup>1</sup> Réponse du Gouvernement au questionnaire de la commission et audition du 18 janvier 2018.

partie de son activité consiste en la consultation des fichiers et en la communication des informations au pays partenaire, dans le respect du droit des deux États - seuls les agents d'une partie ont directement accès aux traitements de données à caractère personnel de leur État d'envoi-. Sa salle de veille, activée 24/7, permet une forte réactivité puisque plus de 90 % des demandes sont traitées dans les 4 heures.

Le CCPD de Luxembourg, qui a pour zone de compétence quatre départements français (Moselle, Meurthe-et-Moselle, Ardennes et Meuse), cinq arrondissements judiciaires belges (Dinant, Arlon, Neufchâteau, Marche et Eupen), la totalité du *Land* de Sarre et trois *Polizeipräsidien* du *Land* de Rhénanie-Palatinat (Rheinpfalz, Westpfalz et Trèves) et la totalité du territoire luxembourgeois, est composé de 42 agents. Le détachement français dont l'effectif total est de 17 personnels, comprend 8 policiers (3 agents de la police aux frontières, 4 de la sécurité publique, 1 de la direction interrégionale de la police judiciaire), 6 militaires de gendarmerie et 3 agents des douanes. Le détachement belge est fort de 10 personnels, issus de la police fédéral (8) et des douanes (2). Le détachement luxembourgeois comprend 7 personnels, 6 policiers et 1 agent des douanes. Le détachement allemand est constitué de 8 personnels (3 policiers fédéraux de la *Bundespolizei*, 1 agent de la *Landespolizei* de Sarre, 2 policiers de la *Landespolizei* de Rhénanie-Palatinat et 2 agents des douanes). En 2016, le centre avait traité 25 643 demandes et constate une hausse continue et substantielle de son activité depuis une période récente.

#### IV. L'ÉVALUATION DES INTERVENTIONS TRANSFRONTALIÈRES

Prévue à l'article 9, l'évaluation des interventions transfrontalières d'aéronefs s'effectue conformément aux dispositions de l'article 23 de l'accord de Mondorf de 1997, au travers des deux groupes de suivi :

- **un groupe de travail commun** composé de représentants des parties contractantes au niveau central qui est chargé de vérifier périodiquement la mise en œuvre de l'accord et d'identifier les compléments ou actualisations éventuellement nécessaires ;

- et **un groupe des experts** composé des représentants des autorités policières et douanières françaises et allemandes au niveau local qui se réunit périodiquement, afin de s'assurer de la qualité de la coopération, de coordonner en tant que de besoin l'adoption d'initiatives nouvelles et de porter d'éventuels difficultés ou différends à la connaissance du groupe de travail commun.

Selon les services du ministère de l'Intérieur<sup>1</sup>, les réunions de ces deux groupes se sont raréfiées ces dernières années après une phase

---

<sup>1</sup> Réponse du Gouvernement au questionnaire de la commission et audition du 18 janvier 2018.

d'activité intense entre 2010 et 2013. S'agissant du suivi courant de la coopération, il a progressivement été supplanté par la mise en œuvre de nouvelles modalités de coordination plus décentralisées, plus modulaires et fonctionnant selon une logique moins institutionnelle et plus opérationnelle de pilotage des coopérations. Ainsi, à l'heure actuelle, les contacts sont quotidiens entre services opérationnels déconcentrés – de manière directe ou par l'intermédiaire des CCPD –, ce qui permet une adaptation en temps réel des priorités et des modalités de coopération. Toutefois, les autorités centrales des deux pays restent attentives au bon fonctionnement de la coopération transfrontalière en matière policière et douanière, qui fait l'objet d'échanges très réguliers avec les préfetures et les directions opérationnelles concernées ainsi que de contacts périodiques entre ministères des deux pays.

**Les parties sont également obligées de s'informer mutuellement, sans délai, de toute modification des conditions de droit et de fait** permettant les interventions transfrontalières d'aéronefs ainsi que de toute évolution susceptible d'affecter la coopération organisée par le présent protocole.

## V. LES AUTRES DISPOSITIONS DE L'ACCORD

L'article 10 rappelle que la convention sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou accidents graves signée avec l'Allemagne le 3 février 1977 s'applique dans le cadre de ces interventions, de sorte que chaque partie doit informer l'autre de tout événement l'intéressant. Cette disposition a pour objet de permettre une bonne information mutuelle entre services en zone frontalière et **éviter toute confusion entre interventions de secours et interventions de police.**

Selon l'article 11, le protocole entrera en vigueur deux mois après notification par chaque partie de l'achèvement de ses procédures internes (paragraphe 1). Conclu pour une durée illimitée, il peut être dénoncé à tout moment par notification avec un préavis de six mois et cesse naturellement d'être en vigueur si l'accord de 1997 qu'il complète ne l'est plus (paragraphe 2). Le protocole peut être amendé par les parties d'un commun accord (paragraphe 3).



---

## CONCLUSION

Après un examen attentif des stipulations de cet accord, la commission a adopté ce projet de loi autorisant l'approbation du protocole additionnel à l'accord du 9 octobre 1997 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la coopération dans leurs zones transfrontalières entre les autorités de police et les autorités douanières concernant l'emploi transfrontalier d'aéronefs.

Ce protocole additionnel qui met en œuvre l'accord de Mondorf vingt ans après la signature de celui-ci vient parfaire le cadre juridique de la coopération policière et douanière franco-allemande. Il garantira la sécurité juridique et physique des vols des aéronefs de police et de douane en définissant les règles applicables aux vols des aéronefs d'Etat d'une Partie dans l'espace aérien de l'autre Partie. Outre la mise en œuvre de formes d'assistance mutuelle, il contribuera à améliorer l'efficacité des interventions transfrontalières de police administrative et judiciaire.

Cet instrument ne nécessite pas de modification du droit interne ou l'adoption de dispositions législatives ou réglementaires nouvelles.

La Partie allemande a notifié, en mai 2017, l'achèvement de sa procédure nationale requise pour l'entrée en vigueur du protocole.



---

## EXAMEN EN COMMISSION

*Réunie le 7 février 2018, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de M. René Danesi sur le projet de loi n° 62 (2017-2018) autorisant l'approbation du protocole additionnel à l'accord du 9 octobre 1997 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la coopération dans leurs zones frontalières entre les autorités de police et les autorités douanières concernant l'emploi transfrontalier d'aéronefs.*

*Après l'exposé du rapporteur, un débat s'est engagé.*

**M. Jean-Marie Bockel.** – Je voulais souligner que, sur ce rapport somme toute technique, nous avons eu une présentation remarquable d'un ensemble d'enjeux européens qui nous touchent tous très concrètement.

**M. Olivier Cadic.** – Il est effectivement bien de souligner que l'Europe progresse. C'est un pas supplémentaire dans le rapprochement entre Etats et cela mérite une mention toute particulière.

**M. Ladislav Poniatski.** – Je souhaiterais savoir jusqu'où peuvent aller les aéronefs d'un Etat dans l'espace aérien de l'autre Etat pour ces missions transfrontalières.

**M. René Danesi, rapporteur.** – Le protocole ne prévoit pas de kilométrage précisant l'avancée autorisée au-dessus du territoire de l'autre Etat. Les missions transfrontalières résultent d'une coopération entre les forces de police et/ou douanières de la France et de l'Allemagne situées dans la zone frontalière. Il y a lieu de souligner que les centres communs de coopération policière et douanière (CCPD) doivent être prévenus des opérations en cours avant le franchissement de la frontière. Il semble logique que les autorisations nécessaires soient données dans leur zone territoriale de compétence.

**M. Ladislav Poniatski.** – Un aéronef d'Etat allemand pourrait venir jusqu'à Paris avec l'accord des autorités françaises ...

**M. René Danesi, rapporteur.** – Non, comme le titre du protocole l'indique, il s'agit d'un emploi transfrontalier de moyens aériens dans le cadre de la coopération des autorités de police et de douane de la France et de l'Allemagne compétentes dans la zone transfrontalière. Il s'agit principalement d'autoriser ces vols d'aéronefs pour des opérations qui présentent une certaine urgence, dans un souci d'efficacité.

**M. Christian Cambon, président.** – Je pense que c'est à dessein que le protocole ne mentionne pas de kilométrage car à partir du moment où

l'autre Etat est informé, il ne devrait pas y avoir de difficultés. Je vais maintenant mettre aux voix ce rapport et ce projet de loi.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté, à l'unanimité, le rapport et le projet de loi précité.*

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

*Jeudi 18 janvier 2018*

*- Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères*

Sous-direction de l'Allemagne et de l'Europe alpine et adriatique -  
Mission franco-allemande :

**M. Thomas Guibert**, Chef de la mission, Adjoint au sous-directeur  
de l'Allemagne et de l'Europe alpine et adriatique

Direction des affaires juridiques - Mission des accords et traités :

**Mme Carine Vialloni**, rédactrice

*- Ministère de l'Intérieur - Direction de la coopération internationale*

**M. Aymeric PIGOT**, Chef du Bureau des accords internationaux

**Mme Karima HATHROUBI**, Attachée d'administration d'État,  
Bureau des accords internationaux

## ANNEXE

(Source : Ministère de l'Europe et des affaires étrangères)

### FRANCE - ALLEMAGNE : ZONE TRANSFRONTALIÈRE

