

N° 62

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 novembre 2017

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**,*

PRÉSENTÉ

au nom de M. Édouard PHILIPPE,

Premier ministre

Par M. Jean-Yves LE DRIAN,

ministre de l'Europe et des affaires étrangères

(Envoyé à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le protocole additionnel à l'accord franco-allemand du 9 octobre 1997 relatif à la coopération dans leurs zones frontalières entre les autorités de police et les autorités douanières vise à donner un cadre juridique clair à l'utilisation d'aéronefs par les forces de l'ordre compétentes pour la mise en œuvre de l'accord de 1997¹ dans l'accomplissement de leurs missions transfrontalières. Plus précisément, l'article 17, paragraphe 3, de l'accord de 1997 prévoyait que « les parties s'engagent à réunir le plus rapidement possible les conditions préalables à l'utilisation par les services police des moyens aériens » à l'occasion de leurs interventions transfrontalières. Le présent protocole vise à donner un plein effet à cette disposition de l'accord initial en approfondissant la coopération policière et douanière.

Par ailleurs, le protocole poursuit l'objectif d'accroître l'effectivité de la décision du Conseil de l'Union européenne n° 2008/615/JAI du 23 juin 2008² relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière, qui intégrait dans le droit communautaire le traité de Prüm (« Schengen III ») signé le 27 mai 2005³ par sept Etats de l'Union européenne (dont la France et l'Allemagne)⁴.

Le protocole additionnel n'affecte ni la convention entre la France et l'Allemagne sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou accidents graves signée le 3 février 1977⁵, ni l'accord multilatéral du 24 octobre 2008 concernant la mise en place et l'exploitation d'un centre commun de coopération policière et douanière dans la zone frontalière commune à la France, l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg⁶.

¹ Décret n° 2000-924 du 18 septembre 2000 portant publication de l'accord :

https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000585254

² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008D0615&from=FR>

³ Décret n° 2009-931 du 29 juillet 2009 portant publication du traité :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020915300>

⁴ Pour mémoire, quatorze États membres de l'Union sont actuellement parties à ce traité.

⁵ Décret de publication n° 80-1151 : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000310313

⁶ Loi n° 2014-777 du 8 juillet 2014 : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000029210808

Publiée par décret n° 2016-1294 du 29 septembre 2016 : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000033172518

Ce texte, qui a été signé en marge du dix-huitième Conseil des ministres franco-allemand le 7 avril 2016 à Metz, est le fruit d'une volonté politique exprimée de longue date par les Gouvernements français et allemand. La détermination d'un régime juridique clair pour l'emploi d'aéronefs marque en effet une avancée pour la coopération policière franco-allemande dans la mesure où elle facilitera, dans le cadre d'une coopération très dynamique, la gestion de manifestations transfrontalières et d'événements ponctuels ou de grande envergure revêtant un caractère transfrontalier ou affectant la sécurité des populations de part et d'autre de la frontière.

Le présent protocole, conclu pour une durée indéterminée, autorise l'emploi transfrontalier de moyens aériens par les autorités policières dans le cadre de leurs interventions (notamment les enquêtes judiciaires et douanières, les poursuites transfrontalières ou les opérations de recherche et de secours aux personnes) et fixe son régime (respect du droit de l'espace aérien dans lequel l'aéronef se trouve, responsabilité civile des agents dans le cadre de leur mission). Il prévoit également l'information, dans les meilleurs délais, des centres communs de coopération policière et douanière en cas de pénétration dans l'espace aérien de l'autre partie.

Les conséquences pour la sécurité des citoyens sont sensibles. Jusqu'à présent, l'utilisation d'aéronefs dans le cadre de missions transfrontalières n'était pas possible, de sorte que les poursuites policières devaient parfois s'arrêter à la frontière. Le texte renforcera donc l'efficacité des forces de sécurité, tant dans le cadre de leurs missions de police administrative que de certaines formes d'exercice de la police judiciaire.

Le protocole comporte un préambule et onze articles.

L'**article 1^{er}** énonce l'objet du protocole qui est d'autoriser l'emploi transfrontalier de moyens aériens par les autorités et services compétents dans l'exécution de leurs missions de police administrative, judiciaire, police aux frontières ou missions douanières⁷. Ces missions incluent notamment les enquêtes judiciaires et douanières, la gestion de l'ordre public lors d'événements transfrontaliers, le transport de matières nucléaires ou encore les opérations de recherche et de secours aux personnes.

L'**article 2** précise, à titre de règle générale, que le droit en matière de circulation aérienne de l'Etat sur lequel s'effectue le vol s'applique lors des missions transfrontalières, de sorte que les agents d'une partie sont

⁷ Les autorités compétentes au titre de ce protocole sont donc définies de manière fonctionnelle.

soumis aux mêmes prescriptions dans ce domaine que les agents de la partie sur le territoire de laquelle s'effectue le vol (respect du droit de chaque Etat sur son territoire national, y compris les espaces aériens sur-adjacents). Les autorités et services mentionnés à l'article 1^{er} restent toujours responsables du vol.

L'**article 3** distingue plusieurs régimes de vol et les obligations subséquentes pour les parties, afin d'assurer la sécurité : 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 compétent (paragraphe 2). De nuit, les plans de vol sont transmis aux organismes compétents et peuvent l'être par radio en cours de vol (paragraphe 3).

L'**article 4**, à portée 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 et fixe le régime d'embarquement applicable (qui doit respecter le droit de l'Etat de l'aéronef).

L'**article 6** précise que chaque partie prend en charge, sauf arrangement contraire, les frais liés à l'emploi de ses aéronefs.

L'**article 7** traite du régime de responsabilité civile des agents de chaque partie, les dispositions de l'article 21 de la décision 2008/615/JAI⁸ s'appliquant par analogie.

L'**article 8** stipule que les centres communs de coopération policière et douanière (CCPD) doivent être informés des opérations en cours, en particulier en cas de franchissement de la frontière. Cette disposition vise à favoriser la coordination d'action des services opérationnels en zone frontalière, en s'appuyant sur le rôle de pivot des CCPD en matière.

⁸ « Article 21 – Règles générales en matière de responsabilité civile de la décision 2008/615/JAI :

1. Lorsque les fonctionnaires d'un État membre se trouvent en mission sur le territoire d'un autre État membre en vertu de l'article 17, leur État membre est responsable des dommages qu'ils causent pendant le déroulement de la mission, conformément au droit de l'État membre sur le territoire duquel ils opèrent.

2. L'État membre sur le territoire duquel les dommages visés au paragraphe 1 sont causés assume la réparation de ces dommages dans les conditions applicables aux dommages causés par ses propres agents.

3. Dans le cas visé au paragraphe 1, l'État membre dont les fonctionnaires ont causé des dommages à quiconque sur le territoire d'un autre État membre rembourse intégralement à ce dernier les sommes qu'il a versées aux victimes ou à leurs ayants droit.

4. Lorsque des fonctionnaires d'un État membre se trouvent en mission sur le territoire d'un autre État membre en vertu de l'article 18, cet État membre est responsable, conformément à son droit national, des dommages qu'ils causent pendant le déroulement de la mission.

5. Lorsque les dommages visés au paragraphe 4 résultent d'une négligence grave ou d'une faute intentionnelle, l'État membre d'accueil peut s'adresser à l'État membre d'origine afin que celui-ci rembourse les sommes qu'il a versées aux victimes ou à leurs ayants droit.

6. Sans préjudice de l'exercice de ses droits à l'égard des tiers et à l'exception du paragraphe 3, chaque État membre renonce, dans le cas prévu au paragraphe 1, à demander à un autre État membre le remboursement du montant des dommages qu'il a subis. »

L'**article 9** règle le suivi de la mise en œuvre du présent protocole, en cas d'évolution des conditions de droit ou de fait affectant la coopération organisée par le présent protocole. L'évaluation des interventions transfrontalières d'aéronefs s'effectue conformément aux dispositions de l'article 23 de l'accord de 1997, soit au travers des deux groupes de suivi (groupe de travail commun au niveau central, groupe des experts au niveau local).

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 doit donc permettre une bonne information mutuelle entre services en zone frontalière, sans qu'il y ait de confusion entre interventions de secours et interventions de police.

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

Telles sont les principales observations qu'appelle le protocole additionnel à l'accord du 9 octobre 1997 entre la France et l'Allemagne relatif à la coopération dans leurs zones frontalières entre les autorités de police et les autorités douanières concernant l'emploi transfrontalier d'aéronefs, qui, comportant des dispositions de nature législative, est soumis au Parlement en vertu de l'article 53 de la Constitution.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'Europe et des affaires étrangères,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent 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, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article unique

Est autorisée 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, signé à Metz le 7 avril 2016, et dont le texte est annexé à la présente loi.

Fait à Paris, le 2 novembre 2017

Signé : ÉDOUARD PHILIPPE

Par le Premier ministre :

Le ministre de l'Europe et des affaires étrangères

Signé : JEAN-YVES LE DRIAN

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'Europe
et des affaires étrangères

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

NOR : EAEJ1702062L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I. Situation de référence

La convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée à Schengen le 19 juin 1990 (ci-après « la CAAS »)¹ a posé des jalons importants en faveur d'une coopération policière et douanière plus intégrée au travers de sans lever pour autant les barrières à l'utilisation transfrontalière de moyens aériens de police et de douane.

L'accord entre la France et l'Allemagne relatif à la coopération dans leurs zones frontalières entre les autorités de police et les autorités douanières, signé le 9 octobre 1997 à Mondorf-les-Bains (ci-après « l'accord de Mondorf »)² a été le premier accord bilatéral à souligner la nécessité de convenir des conditions préalables à l'utilisation par les services de police des moyens aériens : « *Les parties contractantes 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 par les autorités désignées à l'article 1^{er}. Les parties contractantes s'informent mutuellement de la réalisation de ces conditions et s'efforcent d'étendre cette possibilité aux autorités douanières* (article 17 paragraphe 3). Un même objectif politique a été mentionné dans l'accord entre la France et le Grand-Duché de Luxembourg, signé le 15 octobre 2001, relatif à la coopération dans leurs zones frontalières entre les autorités de police et les autorités douanières : « *Les parties s'engagent à réunir le plus rapidement possible les conditions préalables à l'utilisation par les services visés à l'article 1^{er} des moyens aériens, dans le cadre de l'observation ou de la poursuite, ou à l'occasion d'autres interventions*

¹ Décret n° 95-304 du 21 mars 1995 portant publication de la convention :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000165861>

² Décret n° 2000-924 du 18 septembre 2000 portant publication de l'accord :

https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000585254

transfrontalières décidées en commun et dans le respect de leurs compétences nationales. Les parties s'informent mutuellement de la réalisation de ces conditions » (article 11)³.

La coopération transfrontalière a ensuite été renforcée par l'entrée en vigueur du traité entre le Royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, le Royaume d'Espagne, la République française, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas et la République fédérale d'Autriche relatif à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et la migration illégale, signé à Prüm le 27 mai 2005 (dit « traité de Prüm »)⁴, dont l'essentiel des dispositions a ensuite été intégré dans le droit de l'Union européenne par les décisions 2008/615/JAI et 2008/616/JAI du Conseil de l'UE du 23 juin 2008⁵. Les dispositions de cet engagement multilatéral puis de ces textes européens ont en effet établi des mécanismes de coopération beaucoup plus intégrés que ce qui pouvait être réalisé par le passé et offrent en particulier des ressources juridiques solides pour la réalisation d'opérations communes à caractère préventif et pour la gestion de catastrophes, d'accidents graves et de grands événements d'ordre public.

Les conditions étaient donc remplies, à la fin des années 2000, pour une évolution du droit conventionnel applicable dans cette matière, d'autant que différents événements et situations opérationnelles avaient illustré avec évidence la plus-value que pouvait revêtir l'emploi transfrontalier de moyens aériens et l'assistance mutuelle par voie aérienne. On peut citer notamment, à ce titre, le sommet de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord des 3 et 4 avril 2009, co-localisé des deux côtés du Rhin, à Strasbourg (côté français) et à Kehl (côté allemand), dont la sécurité avait nécessité une mobilisation importante de moyens aériens pour la surveillance de sites sensibles, le contrôle de zones ou le transport d'équipes spécialisées.

II. Objectifs du protocole additionnel

Ce protocole additionnel met en œuvre le paragraphe 3 de l'article 17 de l'accord de Mondorf susmentionné, qui vise en effet à permettre l'emploi « *des moyens aériens, dans le cadre de l'observation ou de la poursuite [transfrontalière] ou à l'occasion d'autres interventions transfrontalières* ».

En ce sens, il a pour effet de faire des aéronefs de police et de douane une catégorie d'aéronefs d'État *sui generis* bénéficiant, comme les aéronefs de secours, d'un régime de circulation transfrontalière dérogatoire au droit commun de la convention relative à l'aviation civile⁶ et adapté aux contraintes et nécessités de leur emploi opérationnel.

Dans cette logique, le protocole additionnel vise à couvrir les 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 :

³ L'accord est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2014 et a été publié par le décret n° 2016-1294 du 29 septembre 2016 : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000033172518

⁴ Signé à Prüm le 27 mai 2005 (14 États membres de l'UE sont à ce jour parties au traité).
Décret n° 2009-931 du 29 juillet 2009 portant publication de l'accord :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020915300>

⁵ Décision 2008/615/JAI du Conseil de l'UE du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière :

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008D0615&from=FR>

et décision 2008/616/JAI du Conseil de l'UE du 23 juin 2008 relative à la mise en œuvre de la décision 2008/615/JAI :

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:210:0012:0072:FR:PDF>

⁶ Convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944.

Décret de publication n° 47-974 du 31 mai 1947 : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000482311

Texte : http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/treaties/en/icao-ca/trt_icao_ca_002en.pdf

- d'une part, la prolongation d'interventions conduites sur le territoire de leur État et devenant transfrontalières en raison de la cinétique de la crise ou de l'événement considéré(e) ;
- 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, qui excéderaient ses capacités nationales ou qui nécessiteraient par nature la mobilisation conjointe de moyens aériens des deux États.

Afin de garantir la sécurité juridique et physique des vols effectués dans ce cadre, le protocole additionnel clarifie l'ensemble des règles applicables aux aéronefs d'une partie en vol dans l'espace aérien de l'autre partie. Le principe général est le respect du droit interne de chaque partie en matière de circulation aérienne (article 2 du présent protocole), y compris les règles spécifiques applicables aux aéronefs de police et de douane nationaux. Des procédures particulières sont définies selon le régime de vol de l'aéronef (article 3), avec des obligations différenciées en matière de communication et de liaison (relations avec le contrôle aérien, dépôt du plan de vol, etc.). Le régime de responsabilité des équipages d'aéronefs est clarifié (article 7 : assimilation aux agents nationaux lors des opérations conjointes et interventions d'assistance, conformément aux dispositions pertinentes du traité de Prüm reprises par la décision 2008/615/JAI précitée⁷).

III. Conséquences estimées de la mise en œuvre du protocole additionnel

Le présent protocole permet de parfaire le cadre juridique de la coopération policière et douanière entre les deux États. Le bénéfice opérationnel attendu de la mise en œuvre du protocole est important.

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 : surveillance et suivi de flux en zone frontalière, recherches de personnes, déplacement urgent d'équipes techniques et/ou de matériels spécialisés, poursuites transfrontalières⁸.

La facilitation de l'assistance mutuelle au travers de moyens aériens doit permettre une mobilisation accrue de moyens pour des interventions policières prévisibles et revêtant une certaine ampleur (sécurité de grands événements ayant des effets importants en matière d'ordre public de part et d'autre de la frontière, sécurité d'escortes sensibles, notamment.) mais pourra

⁷ Cf. notamment l'article 21 de la décision 2008/615/JAI précitée :

« Article 21 – Règles générales en matière de responsabilité civile de la décision 2008/615/JAI :

1. Lorsque les fonctionnaires d'un État membre se trouvent en mission sur le territoire d'un autre État membre en vertu de l'article 17, leur État membre est responsable des dommages qu'ils causent pendant le déroulement de la mission, conformément au droit de l'État membre sur le territoire duquel ils opèrent.

2. L'État membre sur le territoire duquel les dommages visés au paragraphe 1 sont causés assume la réparation de ces dommages dans les conditions applicables aux dommages causés par ses propres agents.

3. Dans le cas visé au paragraphe 1, l'État membre dont les fonctionnaires ont causé des dommages à quiconque sur le territoire d'un autre État membre rembourse intégralement à ce dernier les sommes qu'il a versées aux victimes ou à leurs ayants droit.

4. Lorsque des fonctionnaires d'un État membre se trouvent en mission sur le territoire d'un autre État membre en vertu de l'article 18, cet État membre est responsable, conformément à son droit national, des dommages qu'ils causent pendant le déroulement de la mission.

5. Lorsque les dommages visés au paragraphe 4 résultent d'une négligence grave ou d'une faute intentionnelle, l'État membre d'accueil peut s'adresser à l'État membre d'origine afin que celui-ci rembourse les sommes qu'il a versées aux victimes ou à leurs ayants droit.

6. Sans préjudice de l'exercice de ses droits à l'égard des tiers et à l'exception du paragraphe 3, chaque État membre renonce, dans le cas prévu au paragraphe 1, à demander à un autre État membre le remboursement du montant des dommages qu'il a subis. »

⁸ On notera d'ailleurs la pertinence du vecteur aérien pour la réalisation de poursuites transfrontalières : il permet une prise de risques bien moindre que dans le cas d'une poursuite par la voie terrestre et garantit le respect de l'essence-même de la poursuite (dont la finalité est d'éviter que les personnes poursuivies ne puissent se soustraire aux autorités répressives, sans pour autant que les agents poursuivants ne disposent de capacités d'intervention qui méconnaîtraient les attributions des agents territorialement compétents).

également s'avérer utile pour l'exécution de certaines missions de police judiciaire (notamment lors d'observations transfrontalières).

Conséquences économiques et financières

A l'heure actuelle, du côté français, la gendarmerie nationale dispose de cinq aéronefs en zone frontalière : trois hélicoptères rattachés à la section aérienne de gendarmerie de Metz-Frescaty (deux basés à Metz et un à Colmar) et deux hélicoptères à la section aérienne de Dijon-Longvic).

Du côté allemand, neuf aéronefs sont installés en zone frontalière : les *Länder* du Bade-Wurtemberg et de Rhénanie-Palatinat disposent respectivement de six et deux hélicoptères ; la *Bundespolizei* (service de police fédéral disposant de compétences d'attribution dans des domaines spécifiques, ancien *Bundesgrenzschutz*) stationne un hélicoptère en zone frontalière (et dispose d'un site important à Sankt Augustin).

La possibilité pour un aéronef de poursuivre son intervention au-delà de la frontière et la possibilité pour chaque État de solliciter le concours des moyens aériens du partenaire conduiront nécessairement à accroître le niveau global d'emploi des aéronefs de chaque État, Elle devrait permettre de valoriser pleinement des moyens dont le coût unitaire de maintien en condition opérationnelle (MCO) pour les services opérationnels n'est pas négligeable, d'éviter le suremploi des moyens nationaux, qui génère des dépenses supplémentaires de maintien en condition opérationnelle, et de garantir la disponibilité de moyens aériens en cas de situations ou d'incidents graves.

L'impact financier positif du protocole sur les crédits des forces de sécurité intérieure concernées (gendarmerie nationale et douane côté français, *Bundespolizei* et *Landespolizeien*, du Bade-Wurtemberg et de Rhénanie-Palatinat côté allemand) s'il n'est pas quantifiable avant l'entrée en vigueur du texte, ne doit donc pas être négligé.

Aucune conséquence économique n'est attendue du présent protocole.

Conséquences sociales

La mise en œuvre du présent protocole devrait contribuer à améliorer la sécurité pour les habitants des régions frontalières par son impact prévisible sur la criminalité à caractère transfrontalier, les trafics illicites ou le maintien de l'ordre public lors d'événements de grande envergure.

Conséquences juridiques

Ce protocole bilatéral crée un régime juridique *ad hoc* au profit des aéronefs de police et de douane, pour la réalisation d'interventions transfrontalières et la mise en œuvre de formes d'assistance mutuelle. A ce titre, il permet donc d'approfondir la coopération bilatérale franco-allemande et de donner toute sa portée normative au paragraphe 3 de l'article 17 de l'accord de 1997, sans cependant entrer en contradiction avec les engagements internationaux et européens de la France.

✓ *Articulation avec les accords ou conventions internationales existantes*

Premier instrument juridique international abordant spécifiquement la question du statut des espaces aériens, la convention relative à l'aviation civile internationale, signée à Chicago le 7 décembre 1944 (ci-après « la convention de Chicago ») a jeté les bases d'un régime universel en matière de circulation aérienne⁹. Cette convention vise à accompagner le développement de l'aviation civile internationale et à faciliter la navigation aérienne entre les territoires des États parties à la convention, dans le respect de leur souveraineté sur les espaces aériens sur-adjacents à leur territoire terrestre et à leurs eaux territoriales.

La convention de Chicago n'est toutefois pas applicable aux aéronefs d'État ; son article 3 dispose en effet que :

«(a) La présente Convention s'applique uniquement aux aéronefs civils et ne s'applique pas aux aéronefs d'État.

(b) Les aéronefs utilisés dans des services militaires, de douane ou de police sont considérés comme aéronefs d'État.

(c) Aucun aéronef d'État d'un 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.

(d) Les États contractants s'engagent à tenir dûment compte de la sécurité de la navigation des aéronefs civils lorsqu'ils établissent des règlements pour leurs aéronefs d'État. »

En France, c'est au milieu des années 1970 qu'est créé par voie conventionnelle un premier régime dérogatoire, au profit des aéronefs de secours, avec la convention entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophes naturelles ou d'accidents graves, signée à Paris le 3 février 1977¹⁰. Cet engagement bilatéral est d'ailleurs, pour la France, le plus ancien accord de sécurité civile actuellement en vigueur fondant l'emploi du vecteur aérien dans le cadre d'opérations de secours, non seulement à des fins de projection de détachement terrestre de secours (article 2, alinéa 2 : « [l]es équipes de secours pourront être envoyées par voie terrestre, aérienne, fluviale ou maritime ») mais également en raison des capacités d'action propres qu'il procure (article 6 alinéa 1 : « [l]es aéronefs peuvent être utilisés non seulement pour le transport rapide des équipes de secours (...) mais aussi directement pour d'autres missions de secours »).

Une nouvelle étape a en outre été franchie au début des années 2000 dans le domaine de la sécurité civile, avec la signature d'accords ou d'arrangements administratifs concernant l'emploi d'avions bombardiers d'eau dans le cadre d'opérations d'assistance mutuelle¹¹.

L'évolution a en revanche été plus lente s'agissant des aéronefs de police et de douane. La période des années 1960-1980 a, en effet, été marquée par le maintien d'une vigilance forte des États sur le respect de leur souveraineté dans les espaces aériens sur-adjacents à leurs territoires nationaux, malgré le développement de menaces transnationales comme le terrorisme international et les trafics illicites de stupéfiants en particulier. Le droit international public s'était cependant saisi précocement de la vulnérabilité du transport aérien civil, au travers de :

- la convention relative aux infractions et à certains autres actes survenant à bord des aéronefs, conclue à Tokyo le 14 septembre 1963¹² ;

⁹ 191 États y sont actuellement parties, ce qui en fait l'une des conventions dont le caractère universel est le plus marqué dans le droit international contemporain. Décret de publication n° 47-974 du 31 mai 1947 :

https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000482311

¹⁰ Décret de publication n° 80-1151 : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020915300>

¹¹ Un accord en ce domaine a été signé récemment avec l'Espagne, le 20 février 2017. Trois arrangements administratifs ont également été signés avec l'Italie (19 juin 2004), le Portugal (24 janvier 2006) et la Grèce (27 novembre 2007). Un texte est par ailleurs en cours de négociations avec le Maroc.

¹² Décret n°71-151 du 19 février 1971 portant publication de la convention de Tokyo

- la convention pour la répression de la capture illicite d'aéronefs, conclue le 16 décembre 1970 à La Haye¹³ ;
- et la convention sur la répression des actes illicites dirigés contre l'aviation civile internationale, conclue le 23 septembre 1971 à Montréal¹⁴.

Le présent protocole s'inscrit donc en cohérence avec les dispositions de la convention de Chicago, dont l'article 3 alinéa c) précité permet aux parties d'autoriser par voie conventionnelle le survol de leur territoire par des aéronefs d'État d'une autre partie. Conformément aux prescriptions de la convention de Chicago, les règles de survol définies dans le protocole franco-allemand ont de plus été conçues de manière à tenir dûment compte de la sécurité de la navigation des aéronefs civils (alinéa d).

Par ailleurs, le protocole additionnel ne modifie pas la portée de la convention entre la France et l'Allemagne sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou accidents graves signée le 3 février 1977¹⁵, pas plus que celle de l'accord multilatéral du 24 octobre 2008 concernant la mise en place et l'exploitation d'un centre commun de coopération policière et douanière dans la zone frontalière commune à la France, l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg¹⁶.

▪ *Articulation avec le droit européen*

Le présent protocole conduit à dépasser les dispositions de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée à Schengen le 19 juin 1990 (CAAS)¹⁷, notamment en matière de poursuites transfrontalières : l'article 41, §5 al. b de la CAAS dispose en effet que « [l]a poursuite se fait uniquement par les frontières terrestres ».

Les opportunités que pouvaient offrir des moyens aériens en termes d'entraide répressive n'avaient pas été envisagées aussi nettement à l'époque. Un premier assouplissement du droit applicable aux aéronefs d'État étrangers a cependant pu être observé entre États européens à partir du milieu des années 1980, au travers du système des autorisations permanentes de survol que se sont accordées les États européens sur une base de réciprocité et pour des finalités limitativement énumérées. Ce mécanisme a été formalisé en France au travers de l'instruction interministérielle 111/SGDN/DAD (ND) du 13 mars 1987 fixant les règles de survol du territoire français, avec ou sans escale, par les aéronefs d'État étrangers¹⁸.

Le présent protocole s'inscrit donc pleinement dans une logique d'approfondissement de la coopération entre États que la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 promeut : « [L]es dispositions du présent article ne font pas obstacle aux accords bilatéraux plus complets présents et futurs entre parties contractantes ayant une frontière commune. Les parties contractantes s'informent mutuellement de ces accords » (paragraphe 5 de l'article 39).

https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000878277

¹³ Publiée par décret n° 73-171 du 15 février 1973 :

http://www.legifrance.gouv.fr/jopdf/common/jo_pdf.jsp?numJO=0&dateJO=19730223&numTexte=&pageDebut=02028&pageFin=

¹⁴ Publiée par décret n° 76-923 du 2 octobre 1976 :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000307088&fastPos=1&fastReqId=832580558&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>

¹⁵ Décret de publication n° 80-1151 : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000310313

¹⁶ Loi n° 2014-777 du 8 juillet 2014 : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000029210808, publiée par décret n° 2016-1294 du 29 septembre 2016 : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000033172518

¹⁷ Décret n° 95-304 du 21 mars 1995 portant publication de la convention :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000165861>

¹⁸ Instruction interministérielle 111/SGDN/DAD (ND) du 13 mars 1987 : jointe

Il est par ailleurs cohérent avec les textes les plus récents du droit de l'Union européenne en matière de coopération policière, notamment les décisions 2008/615/JAI et 2008/616/JAI précitées, qui ne singularisent pas le milieu aérien et permettent donc une banalisation de l'emploi des moyens aériens aux fins de l'entraide répressive. On notera d'ailleurs que le régime de responsabilité applicable pour les interventions réalisées sur le fondement du présent accord franco-allemand est celui établi par la décision 2008/615/JAI, dans un souci de mise en cohérence des règles juridiques applicables aux interventions transfrontalières et aux opérations communes.

▪ *Articulation avec le droit interne*

Le protocole bilatéral ne nécessite pas de modification du droit interne ou l'adoption de dispositions législatives ou réglementaires nouvelles : en effet, il ne crée pas un régime de circulation aérienne dérogatoire au droit commun au profit des aéronefs de police et de douane d'une partie sur le territoire de l'autre partie ou dans les espaces aériens sur-adjacents. Le protocole prévoit à l'inverse le strict respect, par l'équipage de l'un de ces aéronefs, des règles générales de circulation aérienne applicables aux équipages nationaux (alinéa 1 de l'article 2 du protocole) et précise simplement les modalités d'application de certaines d'entre elles (afin que la navigation aérienne civile ne soit pas affectée par ce dispositif spécifique).

Du reste, le code des transports prévoit explicitement que des aéronefs étrangers peuvent évoluer dans les espaces aériens sur-adjacents au territoire national et fait du fondement conventionnel la norme juridique de droit commun à cet effet : l'article L. 6211-1 du code des transports¹⁹ dispose que « [t]out aéronef peut circuler librement au-dessus du territoire français. Toutefois, l'aéronef de nationalité étrangère ne peut circuler au-dessus du territoire français que si ce droit lui est accordé par une convention diplomatique (...) ». De plus, s'agissant des modalités de décollage et d'atterrissage des aéronefs, l'article 6212-2²⁰ ajoute que « certaines catégories d'aéronefs peuvent, en raison de la nature de leur exploitation, être dispensées par l'autorité administrative d'utiliser un aéroport international [au départ et à l'arrivée] ».

Conséquences administratives

Le protocole permettra aux services et unités de police, de gendarmerie et de douane des deux États de disposer de moyens aériens plus importants que ceux issus de leurs seules flottes nationales respectives (même s'il ne s'agit pas d'une mutualisation des moyens à proprement parler) et de bénéficier d'une disponibilité et d'une réactivité accrues de ces moyens en cas de situations urgentes. Cela contribuera donc à améliorer les conditions d'exécution des missions de police et de douane en zone frontière et contribuera donc à accroître la sécurité des populations en zone frontalière.

Conséquences concernant la parité femmes/hommes

Le présent protocole ne porte pas atteinte aux droits des femmes, ni n'aggrave les inégalités entre les femmes et les hommes au sens de la circulaire du 23 août 2012 relative à la prise en compte

¹⁹ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000023086525&idArticle=LEGIARTI000023075492>

²⁰ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000023086525&idArticle=LEGIARTI000023075507&dateTexte=&categorieLien=cid>

dans la préparation des textes législatifs et réglementaires de leur impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes²¹.

III – Historique des négociations

La négociation d'un accord d'exécution de l'article 17 de l'accord de Mondorf avait été menée entre 2001 et 2004 mais n'avait 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.

A l'initiative des services français, ces travaux ont été relancés dans le courant de l'année 2011. Une première phase de négociations a permis de fixer les paramètres généraux du texte et de définir notamment les missions pour lesquels des interventions transfrontalières pouvaient être réalisées ou une assistance mutuelle pouvait être fournie 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 (le format d'un accord par échange de notes verbales, initialement envisagé, ayant finalement dû être abandonné en raison de difficultés juridiques pour le partenaire allemand). Enfin, la formulation de certaines dispositions a nécessité des discussions pour parvenir à une rédaction satisfaisant aux exigences des services des deux parties et n'amoindrissant pas la portée de la coopération attendue par les services opérationnels.

IV – État des signatures et ratifications

Le protocole a été signé par les ministres de l'intérieur des deux États à Metz, le 7 avril 2016, en marge du dix-huitième Conseil des ministres franco-allemand.

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

V - Déclarations ou réserves

Sans objet.

²¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/circulaire/2012/8/23/PRMX1231034C/jo>

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, SIGNÉ À METZ LE 7 AVRIL 2016

Le Gouvernement de la République française

et

le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne,

ci-après dénommés « Les Parties »,

Considérant l'Accord 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, signé le 9 octobre 1997 (ci-après dénommé « l'Accord ») ;

Animés du désir d'approfondir la coopération policière et douanière et de conférer un plein effet à l'article 17, paragraphe 3, de l'Accord ;

Considérant 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 (ci-après dénommé « la décision 2008/615/JAI ») ;

Sans préjudice de la Convention entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou accidents graves, signée le 3 février 1977, et l'Accord entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement du Royaume de Belgique, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg concernant la mise en place et l'exploitation d'un centre commun de coopération policière et douanière dans la zone frontalière commune, signé le 24 octobre 2008,

Sont convenus des dispositions suivantes :

Article 1^{er}

Objet du protocole

L'emploi transfrontalier des moyens aériens par les autorités et services compétents au sens de l'article 1^{er} de l'Accord est autorisé en appui de l'exécution de leurs missions de police administrative, de police judiciaire, de police aux frontières et de leurs missions douanières dans le cadre d'interventions transfrontalières, y compris des opérations d'assistance à la demande d'une Partie. Cela inclut notamment :

1. les enquêtes judiciaires et douanières, ainsi que l'observation et la poursuite transfrontalières ;
2. la gestion de l'ordre et de la sécurité publics lors d'événements de grande envergure en zone frontalière ;
3. les missions relatives au transport de matières nucléaires civiles ;
4. les opérations de recherche de personnes et de secours aux personnes ;
5. les exercices communs et les activités de formation.

Article 2

Principes généraux

1. Les équipages des aéronefs respectent en matière de circulation aérienne le droit de la Partie dans l'espace aérien de laquelle ils se trouvent. Dans le cadre des missions transfrontalières prévues dans le présent protocole, les agents sont assujettis aux mêmes prescriptions en matière de circulation aérienne que les agents de la Partie sur le territoire de laquelle la mission est réalisée ou poursuivie.

2. La responsabilité générale de l'intervention incombe aux autorités et services mentionnés à l'article 1^{er} de l'Accord. Le pilote et l'équipage de l'aéronef restent à tout moment maîtres des décisions relatives à la configuration et l'exécution du vol ainsi qu'à l'emploi de l'aéronef.

Article 3

Régimes de vol

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

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

3. Pour les vols IFR comme pour les vols VFR effectués de nuit, les informations obligatoires relatives au plan de vol sont en principe transmises avant le décollage à l'organisme de contrôle aérien compétent. En cas de besoin, ces informations peuvent aussi être transmises par radio en cours de vol.

Article 4

Liaisons

1. Les aéronefs utilisent par principe le code transpondeur 0036 lors des interventions transfrontalières réalisées sur le fondement du présent protocole.
2. Par dérogation pour les vols de nuit effectués au moyen de jumelles de vision nocturne et d'un dispositif de navigation lumineux restreint, le code transpondeur 0037 est utilisé.
3. S'agissant des communications de bord à bord, la fréquence radio 128,00 MHz est utilisée.
4. Les deux Parties se tiennent mutuellement informées des modifications de ces codes transpondeur et de cette fréquence radio.

Article 5

Embarquement d'agents de l'autre Partie

Lors d'une intervention, l'embarquement à bord de l'aéronef d'agents de l'autre Partie s'effectue dans le respect du droit de l'Etat de cet aéronef.

Article 6

Coûts

Chaque Partie prend en charge les frais liés à l'emploi de ses propres aéronefs, sauf arrangement contraire entre les Parties.

Article 7

Responsabilité civile des agents

En cas de dommages causés dans le cadre de l'exercice des missions réalisées dans le cadre du présent protocole, les dispositions de l'article 21 de la décision 2008/615/JAI s'appliquent par analogie.

Article 8

Information des centres communs de coopération policière et douanière

Lorsque des moyens aériens sont employés dans le cadre d'une intervention transfrontalière, les centres communs de coopération policière et douanière, dans lesquels les autorités et services compétents des deux Parties sont représentés, en sont avisés dans les meilleurs délais et en tout état de cause avant le franchissement de la frontière.

Article 9

Suivi de la mise en œuvre

1. L'évaluation des interventions transfrontalières d'aéronefs s'effectue conformément aux dispositions de l'article 23 de l'Accord.
2. Les Parties s'informent sans délai de toute modification des conditions de droit et de fait permettant les interventions transfrontalières d'aéronefs, ou de toute autre évolution susceptible d'affecter cette coopération.

Article 10

Relations avec d'autres accords

Les autorités compétentes au titre de la Convention entre la République française et la République fédérale d'Allemagne sur l'assistance mutuelle en cas de catastrophes ou accidents graves, signée le 3 février 1977, sont informées sans délai de tout événement les intéressant.

Article 11

Dispositions finales

1. Le présent protocole entre en vigueur deux mois après la date à laquelle les Parties se sont mutuellement notifiées que les conditions nationales nécessaires à l'entrée en vigueur du protocole sont remplies. La date prise en considération est celle de la réception de la dernière de ces notifications.
2. Le présent protocole est conclu pour une durée illimitée. Il peut être dénoncé par chaque Partie par voie de notification ; cette notification prend effet six mois après la date de sa réception par l'autre Partie. Il cesse par ailleurs d'être en vigueur si l'Accord ne l'est plus.

3. Les Parties peuvent, à tout moment et d'un commun accord, amender par écrit le présent protocole. Ces amendements entrent en vigueur conformément aux dispositions du premier paragraphe du présent article.

Fait à Metz, le 7 avril 2016 en deux exemplaires originaux, en langues française et allemande, les deux textes faisant également foi.

Pour le Gouvernement
de la République française :
BERNARD CAZENEUVE
Ministre de l'Intérieur

HARLEM DÉSIR
*Secrétaire d'Etat
aux Affaires européennes*

Pour le Gouvernement de la
République fédérale d'Allemagne :
THOMAS MAIZIÈRE
Ministre fédéral de l'Intérieur

MICKAËL ROTH
*Ministre adjoint
aux Affaires européennes*