

N° 322

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 mai 2004

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres, signées le 26 novembre et le 30 décembre 2002, complétant le traité du 7 juillet 1998 entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière,

Par M. Philippe FRANÇOIS,
Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1328, 1471 et T.A. 271

Sénat : 258 (2003-2004)

Traités et conventions.

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale le 11 mai dernier, a pour objet d'autoriser l'approbation de l'accord relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière conclu sous formes d'échange de lettres des 26 novembre et 30 décembre 2002 par les gouvernements français et espagnol.

Cet échange de lettres vise simplement à préciser certaines dispositions du traité signé à Blois, le 7 juillet 1998, par les deux Etats et qui fixe le cadre de la coopération policière et douanière dans la zone transfrontalière, à la suite de la mise en œuvre de l'accord de Schengen.

Comme votre commission l'avait souligné lors de l'examen de ce traité par le Sénat, le 17 juin 2003, un retard très important avait été pris dans la procédure de ratification, retard que le gouvernement s'est attaché à ne pas aggraver en décidant, dans les mois qui ont suivi sa prise de fonction, d'engager la phase de l'examen parlementaire. Il aurait cependant été souhaitable, et matériellement possible, que le Parlement se prononce dans le même temps sur le traité de base et sur l'accord sous forme d'échange de lettres qui en complète les dispositions.

La portée de cet accord complémentaire est au demeurant limitée puisqu'il a pour seul objet de préciser que les agents qui participent à des patrouilles conjointes avec des unités du pays voisin agissent sous leur uniforme national et avec leur arme de service.

Votre rapporteur rappellera le dispositif du traité franco-espagnol de 1998 sur la coopération policière et douanière en zone transfrontalière avant de détailler le contenu de l'accord conclu à la fin de l'année 2002.

I. LE TRAITÉ FRANCO-ESPAGNOL DU 7 JUILLET 1998 SUR LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE EN MATIÈRE POLICIÈRE ET DOUANIÈRE

Le traité franco-espagnol relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière signé à Blois le 7 juillet 1998 faisait suite à un premier arrangement administratif signé le 3 juin 1996 et découle directement de la mise en œuvre de la convention d'application de l'accord de Schengen qui a entraîné la suppression des contrôles fixes aux frontières communes des Etats de l'espace Schengen (frontières intérieures) et le report des contrôles aux frontières entre ces Etats et les Etats tiers (frontières extérieures).

En effet, la suppression progressive des contrôles aux frontières intérieures doit avoir pour corollaire un renforcement de la coopération policière et judiciaire au sein de l'espace Schengen, et dans cet optique, les Etats membres de l'espace Schengen ont conclu, sur un **modèle de convention transfrontalière policière et douanière** établi en 1996, des **arrangements** ou des **accords bilatéraux** relatifs à leur **coopération dans leurs régions frontalières**.

La France a signé ce type d'accord avec l'Italie, l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg et l'Espagne.

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

Ces centres de coopération policière et douanière sont à la disposition de l'ensemble des services chargés de missions de police et de douane en vue de favoriser le bon déroulement de la coopération transfrontalière en matière policière et douanière, et notamment de **lutter contre l'immigration irrégulière**, la **délinquance frontalière**, et les **trafics illicites**, ainsi que de **prévenir les menaces à l'ordre public**. Leurs personnels exercent une **mission d'information**, par le recueil et l'échange de renseignements et la réponse aux demandes d'information des services français et espagnol et un **rôle opérationnel**, en apportant l'**assistance** requise par les services compétents français ou espagnols en matière de remise des personnes en situation irrégulière, de participation à des opérations d'observation ou de poursuite transfrontalières ou de coordination de mesures conjointes de surveillance dans les zones frontalières respectives.

La France et l'Espagne ont prévu 4 CCPD au **Perthus** (Pyrénées-Orientales), à **Melles - Pont du Roi** (Haute-Garonne), **Canfranc-Somport** (Aragon) et **Biriatou** (Pyrénées Atlantiques).

Le traité du 7 juillet 1998 organise par ailleurs une **coopération directe entre services de part et d'autre de la frontière**. Chaque service français de la gendarmerie, de la police et des douanes se voit désigner un correspondant espagnol avec lequel s'effectuent des échanges privilégiés d'information et de personnels. Les unités chargées de la coopération directe ont pour mission de coordonner leurs actions communes dans la zone transfrontalière, notamment pour lutter contre la délinquance frontalière et prévenir les menaces à la sécurité et à l'ordre publics, ainsi que de recueillir et d'échanger des informations en matière policière et douanière.

Dans le cadre de cette coopération directe, le traité permet le **détachement d'agents** dans les services ou unités de l'autre partie. Ils peuvent être chargés de participer à des enquêtes communes et à la surveillance de manifestations publiques. Il ne sont en revanche pas compétents pour l'exécution autonome de mesures de police. Hors des situations de détachement, les services de l'un des deux pays peut mettre à la disposition des unités opérationnelles de l'autre pays ou des CCPD un ou plusieurs agents pour des durées inférieures à 48 heures et selon les besoins liés à une affaire particulière.

II. L'ACCORD FRANCO-ESPAGNOL COMPLÉMENTAIRE DE 2002

L'accord dont l'approbation doit être autorisée par le présent projet de loi a un objet extrêmement circonscrit. Il apporte une précision qui ne figurait pas dans le traité de 1998 afin de **permettre aux agents français ou espagnols participant, sur le territoire de l'autre pays, à des patrouilles conjointes, de porter leur uniforme national et leur arme réglementaire** à la seule fin d'assurer, le cas échéant, leur légitime défense.

Une telle disposition est déjà prévue par le traité pour les agents en fonction dans les centres de coopération policière et douanière (article 8, paragraphe 8 du traité du 7 juillet 1998) et pour les fonctionnaires de liaison détachés au sein d'une unité du pays limitrophe (article 11, paragraphe 7).

L'accord précise en outre, à l'image de ce que prévoit le traité pour les fonctionnaires détachés, que les agents de l'autre Etat participant à ces patrouilles conjointes ne sont pas compétents pour l'exécution autonome de mesures de police.

L'accord a pris la forme d'un échange de lettres entre le ministre français de l'intérieur (lettre du 26 novembre 2002) et son homologue espagnol (lettre du 30 décembre 2002).

CONCLUSION

Le traité franco-espagnol du 7 juillet 1998 doit permettre de renforcer une coopération déjà étroite entre services français et espagnols situés de part et d'autre de la frontière. Il trouve à s'appliquer dans la lutte contre le trafic de stupéfiant, l'immigration clandestine et le terrorisme.

Alors que la ratification du traité avait pris un retard injustifié, l'accord complémentaire conclu à la fin de l'année comble une lacune certes mineure, mais gênante pour la bonne mise en œuvre du principe des patrouilles conjointes entre services français et espagnols.

On peut relever qu'à la date de l'échange de lettres, le traité de base n'avait pas encore été examiné par le Parlement et qu'il aurait pu être judicieux de joindre à la discussion du traité, qui s'est déroulée en avril 2003 à l'Assemblée nationale et en juin 2003 au Sénat, celle de l'accord complémentaire qui en précise la mise en œuvre.

Sous réserve de ces observations, la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées vous propose d'adopter le projet de loi autorisant la ratification de cet accord.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 25 mai 2004, sous la présidence de M. André Dulait, président.

Après son exposé et à la suite de questions de MM. Xavier de Villepin et André Dulait, président, M. Philippe François, rapporteur, a rappelé que le traité franco-espagnol sur la coopération policière et douanière, conclu en 1998, n'avait été approuvé par le Parlement qu'au printemps 2003. L'échange de lettres qui le complète, au sujet des conditions d'exécution des patrouilles conjointes, date pour sa part du mois de décembre 2002. Le traité a prévu la création de quatre centres de coopération policière et douanière : un à chaque extrémité de la frontière et deux dans la zone centrale des Pyrénées. Ces centres sont composés d'agents des deux pays qui travaillent en commun. Par ailleurs, le traité prévoit une coopération directe entre les services de police, de gendarmerie ou des douanes de part et d'autre de la frontière. C'est dans ce cadre que des agents de l'un des deux pays peuvent être incorporés dans des unités de l'autre pays, soit à titre permanent, sous la forme d'un détachement, soit occasionnellement, pour les besoins d'une mission donnée. Cette coopération s'exerce dans les limites de la zone frontalière, telle que définie par le traité. S'agissant de l'incorporation d'un agent de l'un des deux pays dans une patrouille effectuée par une unité de l'autre pays, il était nécessaire de préciser que le port de l'uniforme national et de l'arme de service est autorisé. C'est l'objet de l'échange de lettres.

La commission a ensuite **adopté** le projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres, signées le 26 novembre et le 30 décembre 2002, complétant le traité du 7 juillet 1998 entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière, et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Assemblée Nationale n° 1328 (12^{ème} législature)