

N° 2649

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 mars 2015.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI, *autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas relatif à la coopération insulaire en matière policière à Saint-Martin.*

PAR M. DANIEL GIBBES
Député

—
ET

**ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

Voir le numéro :

Assemblée nationale : 1961.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LA COOPÉRATION ENTRE LES DEUX PARTIES DE SAINT-MARTIN POUR BÂTIR UN VÉRITABLE PARTENARIAT DE CO-DÉVELOPPEMENT	7
1. Deux entités séparées	7
a. La collectivité d’outremer de Saint-Martin	7
b. Sint-Maarten, la partie néerlandaise de l’île.....	10
2. Une interdépendance qui ne s’accompagne pas d’un développement suffisant de la coopération	11
a. Un pacte fondateur commun	11
b. Une coopération encore trop peu développée	12
B. UN BESOIN PARTICULIÈREMENT MANIFESTE DE RENFORCER LA COOPÉRATION POLICIÈRE	13
1. Des enjeux importants.....	13
2. Une coopération insulaire limitée	13
a. Un cadre juridique particulier.....	13
b. Une pratique encore très perfectible	14
II. L’APPORT DE LA CONVENTION DU 7 OCTOBRE 2010 RELATIVE À LA COOPÉRATION INSULAIRE EN MATIÈRE POLICIÈRE	17
A. LE CADRE GÉNÉRAL DE LA COOPÉRATION	17
1. Définitions et services compétents.....	17
2. La zone de coopération	17
3. La portée de l’accord	18
B. LE RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION INSTITUTIONNELLE BILATÉRALE	18
1. La transmission d’informations	18
2. Le détachement d’agents de liaison	19
3. L’appui dans le domaine de l’ordre public et pour la gestion de grands événements	19
C. LES STIPULATIONS RELATIVES À LA COOPÉRATION DIRECTE	20
D. LES OBSERVATIONS ET LES POURSUITES TRANSFRONTALIÈRES ...	21
E. DISPOSITIONS D’APPLICATION COMMUNES ET FINALES	21
CONCLUSION	23

ANNEXE 1 - AUDITIONS.....	25
EXAMEN EN COMMISSION	27
ANNEXE 1 - L'ENVIRONNEMENT RÉGIONAL DE SAINT-MARTIN....	29
ANNEXE 2 - TEXTE DU TRAITÉ DE CONCORDIA.....	31
ANNEXE - TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.....	35

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

L'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas relatif à la coopération insulaire en matière policière à Saint-Martin a été signé à Paris le 7 octobre 2010. Son principal objectif est de rendre possible une telle coopération dans le contexte si spécifique qui est celui de cette île.

Située au Nord de la mer des Caraïbes, à 250 kilomètres de la Guadeloupe⁽¹⁾, elle a pour particularité d'être divisée entre la France et les Pays-Bas. La partie française s'étend sur 56 des 90 kilomètres carrés de l'île. Conformément au choix de ses habitants, lors d'une consultation organisée en 2003, il s'agit désormais d'une collectivité d'outremer régie par l'article 74 de la Constitution. La partie néerlandaise de l'île, Sint-Maarten, est depuis 2010 l'un des quatre Etats constitutifs du Royaume des Pays-Bas.



(1) Une carte de l'environnement régional de Saint-Martin figure en annexe.

Les relations entre ces deux entités ont pour fondement le traité de Concordia, signé en 1648, qui reste le pacte fondateur de l'île. Comme le soulignait votre Rapporteur dans un rapport d'information sur la collectivité d'outremer de Saint-Martin, déposé en juillet 2014 au nom de la commission des lois ⁽¹⁾, ce traité a fixé le cadre d'une coexistence pacifique, mais il est aujourd'hui en grande partie dépassé par l'évolution des réalités économiques, sociales et financières de l'île. La coopération nécessaire pour assurer un co-développement harmonieux reste à mettre en œuvre.

Les besoins sont particulièrement manifestes dans le domaine de la sécurité et de l'ordre publics. L'une des recommandations du rapport d'information précité consistait d'ailleurs à assurer la ratification, dans les meilleurs délais, de la présente convention. La procédure est achevée du côté des Pays-Bas, dont l'instrument de ratification a été reçu par la France le 19 janvier 2015.

(1) Avec M. René Dosière, député de l'Aisne.

I. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LA COOPÉRATION ENTRE LES DEUX PARTIES DE SAINT-MARTIN POUR BÂTIR UN VÉRITABLE PARTENARIAT DE CO-DÉVELOPPEMENT

1. Deux entités séparées

L'île aurait été découverte par Christophe Colomb lors de son second voyage aux Antilles, le 11 novembre 1493, jour de la Saint-Martin. Longtemps disputée, elle finit par être abandonnée par les Espagnols aux Français et aux Hollandais, qui signent le traité du Mont Concorde, ou Concordia, le 23 mars 1648. Ce traité reconnaît la souveraineté hollandaise au Sud, sur Sint-Maarten, et celle de la France au Nord, sur Saint-Martin.

L'île est ensuite occupée par diverses puissances étrangères, notamment la Grande-Bretagne, au cours du XVIII^e siècle. La souveraineté française sur la partie Nord est réaffirmée par le traité de Paris de 1816, puis par la convention franco-hollandaise du 28 novembre 1839. Saint-Martin est aujourd'hui le plus petit des espaces insulaires divisés au monde ⁽¹⁾.

Ses parties française et néerlandaise sont dotées de statuts juridiquement très différents, d'une autonomie croissante et de systèmes économiques et sociaux dissemblables.

a. La collectivité d'outremer de Saint-Martin

Alors que la partie française de l'île a longtemps été une commune de la Guadeloupe, pendant près de deux siècles ⁽²⁾, il s'agit désormais d'une collectivité d'outremer régie par l'article 74 de la Constitution. Conformément à l'article 18 de la loi organique du 21 février 2007, ses principales institutions sont les suivantes : un conseil territorial, qui est l'assemblée délibérante de la collectivité et dont les 23 membres sont élus au suffrage universel direct ; un conseil exécutif de 7 membres, chargé d'assurer le fonctionnement de la collectivité et présidé par le président du conseil territorial ; un conseil économique, social et culturel.

La partie française de l'île forme une collectivité unique assumant les compétences dévolues aux communes, ainsi que celles reconnues au département et à la région de la Guadeloupe, à quelques exceptions près. Outre ces attributions, la loi organique du 21 février 2007 confère à la collectivité de Saint-Martin un champ de compétences propres relativement étendu, un pouvoir d'adaptation des normes

(1) A l'exception de très petites îles situées en mer baltique, telles que celles de Märket (0,033 km²) et de Kataja (0,71 km²), qui sont partagées entre la Finlande et la Suède.

(2) Depuis la restauration de la souveraineté française, en 1816, Saint-Martin relevait de l'archipel guadeloupéen. Le rattachement formel à la Guadeloupe en tant que commune remonte à la départementalisation de 1946.

nationales, ainsi que des fonctions consultatives sur les actes juridiques et la mise en œuvre des politiques de l'Etat susceptibles de conditionner ou d'affecter l'exercice de ses propres compétences, y compris les engagements internationaux de la France ⁽¹⁾.

Par suite du principe d'identité législative, les normes en vigueur dans l'Hexagone en matière de droit du travail, de revenus, de protection sociale ou de sécurité sanitaire s'appliquent à Saint-Martin. A Sint-Maarten, la législation héritée des Pays-Bas ou adaptée par le Gouvernement local repose sur une approche différente, qui fait appel à une intervention plus réduite de la puissance publique et à un système de protection sociale plus limité.

Le tourisme constitue le principal pilier du développement de l'île, tant du côté français que du côté néerlandais ⁽²⁾. En 2012, la fréquentation touristique était d'environ 2,4 millions de visiteurs, principalement à Sint-Maarten. La majeure partie d'entre eux est constituée de croisiéristes qui débarquent principalement à Philipsburg, seul port en eau profonde de l'île. Les deux tiers des passagers aériens arrivent aussi dans la partie néerlandaise, à l'aéroport international *Princess Juliana*, qui constitue un « *hub* » important. L'aéroport régional de Grand-Case, dans la partie française, est nettement plus modeste.

Saint-Martin continue à accuser un retard de développement par rapport à l'Hexagone, mais aussi dans une moindre mesure par rapport à la partie néerlandaise de l'île. Selon une étude publiée en octobre 2014 par le CEROM ⁽³⁾, le PIB par habitant de Saint-Martin est estimé à 14 700 euros en 2010 (en euros constants), contre 14 500 euros en 1999 ⁽⁴⁾. Il était alors nettement inférieur à celui de la France entière (29 905 euros en 2010), mais proche de celui de la Guadeloupe (18 919 euros). Il était également inférieur à celui de Sint-Maarten (16 000 euros). Comme le montre le tableau ci-dessous, le PIB par habitant de Saint-Martin se classe toutefois parmi les plus élevés de la zone Caraïbe.

(1) Le rapport d'information précité fait le point sur ces différentes compétences. Il est disponible à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i2128.asp>.

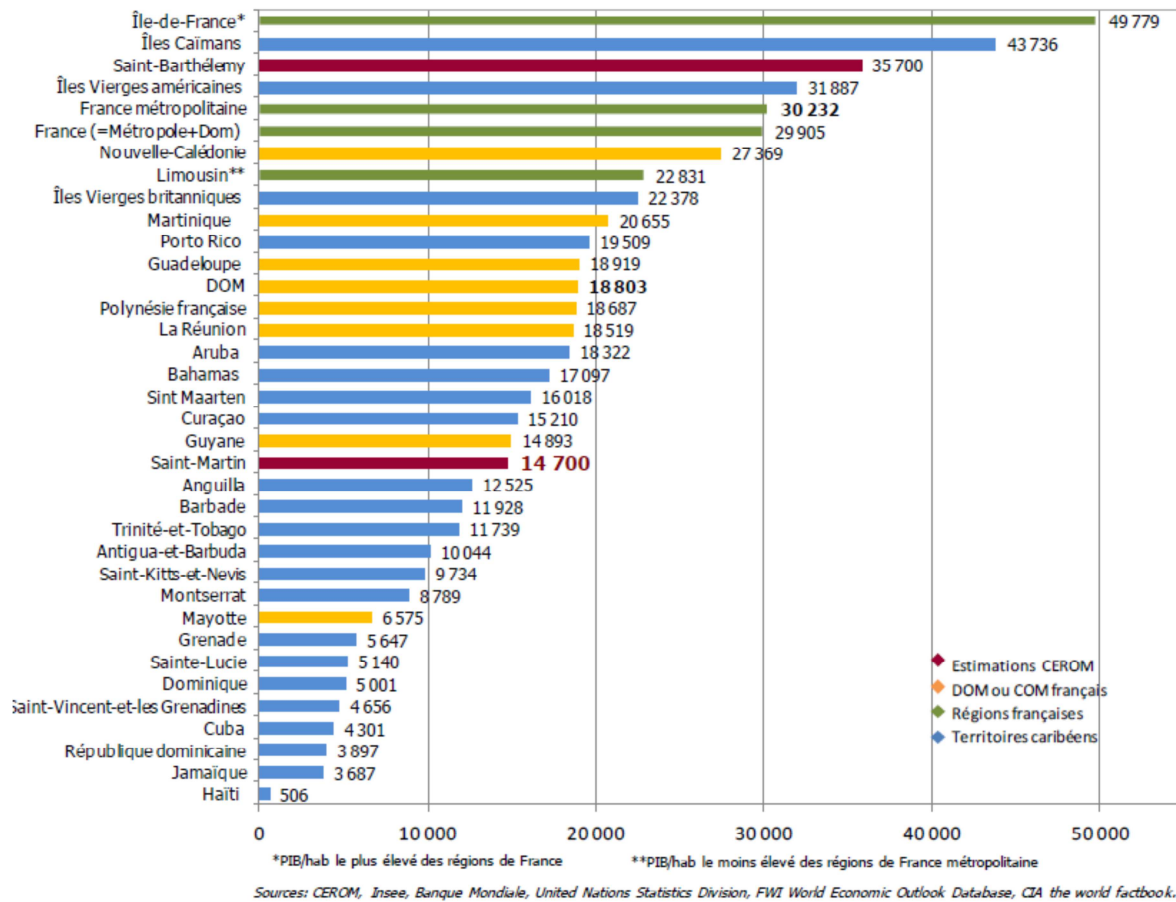
(2) Comme le rappelle l'étude d'impact jointe au projet de loi, le Conseil économique, social et culturel de Saint-Martin évalue à 85 % la part de la population active travaillant directement ou indirectement dans le secteur du tourisme.

(3) Le partenariat CEROM rassemble notamment l'INSEE et l'Agence française de développement (AFD). Cette note peut être consultée à l'adresse suivante : http://www.cerom-outremer.fr/IMG/pdf/note_cerom_pib_saint-martin_-_octobre_2014.pdf.

(4) Dernières estimations disponibles.

Comparaison régionale

PIB par habitant en 2010 (en € courants)



Au plan démographique, la collectivité d’outremer de Saint-Martin comptait 36 979 habitants en 2010. Après avoir connu une véritable explosion dans les années 1980, la population continue à croître à un rythme plus modéré. Entre 80 et 100 nationalités seraient représentées⁽¹⁾. En 2010, 12 394 étrangers vivaient dans la partie française, soit environ un tiers de la population totale. La partie néerlandaise de l’île, Sint-Maarten, serait peuplée d’environ 56 000 personnes.

ÉVOLUTION DE LA POPULATION DE SAINT-MARTIN DEPUIS 1974

Année	Population	Variation annuelle moyenne de la population sur la période (en %)
1974	6 191	nc
1982	8 072	3,7
1990	28 518	17,1
1999	29 112	0,2
2010	36 979	2,1

Source : INSEE

(1) Comme le rappelle le rapport d’information précité, la plupart des étrangers vivant à Saint-Martin sont originaires de la zone caraïbe (77 %), en particulier d’Haïti (47 %), mais aussi de la Dominique (16 %) et de République dominicaine (6 %) ; 16 % de la population étrangère est européenne, dont 7 % de Britanniques et 5 % de Néerlandais (chiffres de 2006).

b. Sint-Maarten, la partie néerlandaise de l'île

Depuis la révision constitutionnelle du 10 octobre 2010, qui a consacré la dissolution effective de la fédération des Antilles néerlandaises, Sint-Maarten est devenu l'un des quatre « pays » formant le Royaume des Pays-Bas, aux côtés d'Aruba et de Curaçao. Un Conseil des ministres réunit une fois par mois les ministres du gouvernement du Royaume et les représentants (ministres plénipotentiaires) des trois pays ultra-marins.

Sint-Maarten bénéficie d'un haut degré d'autonomie interne. Son Parlement et son Gouvernement sont compétents pour élaborer conjointement la législation relative aux affaires internes. Le maintien de la sécurité et de l'ordre publics, ainsi que l'organisation des secours, relèvent par ailleurs de l'autorité du ministre de la justice de Sint-Maarten. Les relations extérieures et la défense demeurent de la compétence des Pays-Bas, bien que Sint-Maarten soit habilité à nouer des relations avec des entités étrangères dans l'exercice de ses compétences. Les réponses aux questions écrites de votre Rapporteur font état d'une divergence d'interprétation avec La Haye au sujet de la compétence du Royaume pour les relations extérieures de Sint-Maarten.

Principales données

Superficie : 34 km²

Population : 56 392 habitants

PIB par habitant : 16 000 euros

Croissance : 2,5 % en moyenne annuelle sur la période 2005-2010.

Tourisme : 2 001 996 visites dans le cadre des croisières (en décembre 2014) et 377 314 dans le cadre des nuits passées sur place (septembre 2014).

Comme votre Rapporteur l'a indiqué précédemment, la partie néerlandaise dispose aujourd'hui des principales infrastructures de transport de l'île, ce qui lui confère un avantage concurrentiel. La capacité d'accueil du port de Philipsburg a d'ailleurs été renforcée en 2008 avec la construction d'un nouveau quai permettant aux plus grands paquebots, de plus de 6 000 passagers, d'accoster. Côté français, le port de Marigot ne dispose pas d'infrastructures autorisant l'accueil de paquebots de croisière à fort tirant d'eau. Une clientèle plus haut de gamme, voyageant sur des navires de plus petite taille (entre 100 et 600 passagers), a donc été ciblée.

Des divergences sensibles en matière de législation et de coût du travail créent aussi un différentiel de compétitivité en la défaveur de la collectivité d'outremer de Saint-Martin. Au 1^{er} janvier 2014, le montant du salaire minimum de croissance (SMIC) s'y élevait à 1 445,38 euros bruts mensuels, soit environ 1 836 dollars américains (sur la base de la durée légale du travail). En 2013, d'après les informations recueillies par la mission d'information de la commission des lois,

le SMIC était d'environ 766 dollars à Sint-Maarten, où la législation du travail comportait par ailleurs peu d'exigences formelles.

Le statut des deux parties de l'île est également différent au regard du droit européen. La collectivité française de Saint-Martin a le statut de région ultrapériphérique (RUP)⁽¹⁾, intégrée à l'Union européenne⁽²⁾. Sint-Maarten appartient en revanche à la catégorie des pays et territoires d'outremer (PTOM)⁽³⁾, qui sont associés à l'Union européenne, mais sans en faire partie. Ce statut place la partie néerlandaise hors du champ d'application des traités européens.

2. Une interdépendance qui ne s'accompagne pas d'un développement suffisant de la coopération

a. Un pacte fondateur commun

Jamais remis en cause, le traité de Concordia⁽⁴⁾, signé le 23 mars 1648, constitue le fondement historique des relations entre la France et les Pays-Bas en ce qui concerne l'île de Saint-Martin. Il reconnaît le partage de souveraineté, dans des termes assez généraux en matière de délimitation territoriale, tout en assurant le maintien d'une unité assez poussée. Le traité consacre le partage des ressources naturelles, le principe d'entraide en cas de conflit armé provoqué par des puissances étrangères et surtout celui d'une libre circulation des biens et des personnes.

Comme l'indique le rapport d'information précité de la commission des lois, *« l'absence de contrôle à la frontière demeure en principe la règle. Seuls subsistent aujourd'hui trois postes frontières terrestres marqués par de simples monuments*

(1) *De même que la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, la Réunion, Mayotte, les Açores, Madère et les îles Canaries.*

Le statut d'une collectivité en droit interne n'emporte pas de conséquences automatiques sur son statut en droit européen. Conformément à l'article 355 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le Conseil européen peut, sur initiative de l'Etat membre concerné, adopter une décision modifiant le statut européen d'un pays ou territoire danois, français ou néerlandais appartenant à la catégorie des RUP ou des pays et territoires d'outremer (PTOM).

Saint-Barthélemy est ainsi passé du statut de RUP à celui de PTOM le 1^{er} janvier 2012, tandis que Mayotte est passée du statut de PTOM à celui de RUP le 1^{er} janvier 2014.

On pourra noter que si le statut de RUP implique l'obligation de respecter le droit de l'Union européenne, il donne accès aux différents fonds européens structurels et d'investissement, alors que les PTOM ne bénéficient que des financements du Fonds européen de développement (FEDER).

(2) *L'article 355 du TFUE précise que les dispositions des traités s'appliquent aux RUP. Conformément à l'article 349, des mesures spécifiques peuvent toutefois être adoptées par le Conseil, sur proposition de la Commission et après avis du Parlement européen, « visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application des traités, y compris les politiques communes ».*

(3) *Ils sont définis par l'article 198 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne comme « les pays et territoires non européens entretenant avec le Danemark, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni des relations particulières ». Leur liste est annexée au traité.*

(4) *« Articles accordés entre les commandans pour le Roy de France en l'isle St Martin et les commandans pour les Hollandois en ladite isle ». Le texte figure en annexe du présent rapport.*

commémoratifs et des panneaux de bienvenue ». En dépit des différences très significatives qui ont été précédemment rappelées par votre Rapporteur, il existe dans les faits une non-partition de l'île.

A cet égard, il faut également citer la pratique d'une langue commune, l'anglais, et l'existence de liens familiaux étroits de part et d'autre de cette frontière non-matérialisée. Ces liens s'accompagnent d'un sentiment diffus d'appartenance commune et de la revendication d'une identité saint-martinoise transcendant les nationalités des uns et des autres. Malgré l'organisation d'une cérémonie réunissant les différentes autorités de l'île, chaque 11 novembre, jour du saint patron de l'île, l'esprit de Concordia, qui continue à souffler, ne s'accompagne pas d'un véritable co-développement à Saint-Martin.

b. Une coopération encore trop peu développée

En l'absence de frontière matérialisée, les différences marquées entre les deux parties de l'île, que votre Rapporteur a précédemment exposées, s'accompagnent de distorsions importantes dont pâtit principalement la collectivité française. Le rapport d'information de 2014 soulignait ainsi la nécessité de relancer la coopération afin de maîtriser les conséquences de la libre circulation en matière de sécurité publique, mais aussi dans le domaine économique et social.

La coopération est jusqu'à présent peu développée, malgré différentes déclarations d'intention. Celle du 15 février 2012, conclue entre l'Etat, la collectivité de Saint-Martin et le Pays de Sint-Maarten se veut un acte fondateur pour l'établissement ou le renforcement de la coopération dans les domaines suivants : la sécurité ; la santé, la main d'œuvre, la santé publique, l'éducation et la formation professionnelle ; le transport de personnes et de marchandises ; l'urbanisme et la protection de l'environnement ; le développement économique ; la gestion des catastrophes naturelles et la protection civile. Elle succède à un mémorandum signé en 2006 par le maire de Saint-Martin et un représentant de la Couronne des Pays-Bas, qui appelait déjà au développement de la coopération.

Le rapport d'information de la commission des lois mettait en particulier l'accent sur la nécessité de mener un travail de convergence minimale des normes, afin d'assurer une concurrence loyale entre les deux parties de l'île, et de mettre en place une coopération administrative pour prévenir les fraudes aux prestations sociales. Elles consistent, pour des ressortissants français ou des personnes étrangères résidant dans des conditions régulières à Saint-Martin, à percevoir des minima sociaux tout en exerçant une activité professionnelle à Sint-Maarten dont ni les revenus ni l'existence ne sont déclarés.

En ce qui concerne la sécurité publique et le contrôle de l'entrée et du séjour sur l'île, la frontière limite l'efficacité de l'action policière, alors que le principe

historique de libre circulation des biens et des personnes continue à s'appliquer, favorisant des flux de toute nature de part et d'autre.

B. UN BESOIN PARTICULIÈREMENT MANIFESTE DE RENFORCER LA COOPÉRATION POLICIÈRE

1. Des enjeux importants

L'île de Saint-Martin exerce un fort attrait pour les populations plus pauvres des Etats voisins des Caraïbes. Il a été indiqué à votre Rapporteur que les autorités néerlandaises ont autorisé la régularisation de 6 000 étrangers en situation irrégulière depuis 2009, sur 20 000 demandes, alors que la population de Sint-Maarten est d'environ 55 000 habitants. Dans son rapport public annuel pour 2011, la Cour des comptes estimait le nombre d'étrangers en situation irrégulière dans la partie française entre 5 000 et 8 000. Elle relevait que les difficultés de l'action de la police aux frontières résultaient notamment de l'arrivée de l'essentiel de ces étrangers en situation irrégulière à l'aéroport international de Sint-Maarten, où les contrôles sont plus souples, et de l'absence de frontière matérialisée entre les deux parties de l'île. Le principe historique de libre circulation confère une sensibilité particulière aux vols en provenance de pays comme Haïti, le Guyana, la Jamaïque, la République Dominicaine, la Dominique ou Curaçao.

Cette forte immigration a de lourdes incidences au plan économique, social et financier pour la partie française, où les politiques publiques sont plus généreuses. Ces conséquences prennent notamment la forme d'une congestion des services publics, en particulier au plan scolaire et hospitalier, d'une augmentation sensible des dépenses liées à l'accès ou à la fraude aux prestations sociales, et d'un déficit public pour la collectivité d'outremer de Saint-Martin.

Au plan sécuritaire, qui est marqué par une délinquance souvent violente, une augmentation importante des faits constatés depuis 2007 (+ 24 %) et un taux de criminalité dépassant les 100 pour mille, on observerait une part non négligeable de ressortissants étrangers impliqués. Selon les éléments communiqués à votre Rapporteur, ils représenteraient un tiers des mis en cause.

2. Une coopération insulaire limitée

a. Un cadre juridique particulier

La convention d'application de l'accord de Schengen (CAAS) du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats du Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée le 19 juin 1990, ne s'applique pas à Saint-Martin. Son article 138 en limite l'application, en ce qui concerne la France et les Pays-Bas, à leur territoire européen respectif. Cette

convention prévoit notamment un droit d'observation transfrontalière, dans le cadre d'une enquête judiciaire ⁽¹⁾, ainsi qu'un droit de poursuite de même nature. La CAAS permet aussi le détachement de fonctionnaires de liaison.

Il a également été signalé à votre Rapporteur que les besoins de coopération à Saint-Martin diffèrent de ceux qui sont pris en compte dans le cadre de l'accord sur la coopération dans le domaine de la police et de la sécurité entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des Pays-Bas, signé à La Haye le 20 avril 1998. Cet accord, qui est juridiquement applicable à Saint-Martin, prévoit principalement des échanges de points de contact et d'informations entre services centraux nationaux, ainsi qu'une coopération technique ou non-opérationnelle en matière de formation, d'échange d'expérience professionnelle ou de documentation spécialisée et de conseil technique. La France et les Pays-Bas n'ayant pas de frontière commune sur le continent européen, l'accord ne prévoit pas les coopérations de nature transfrontalière dont Saint-Martin a le plus besoin.

Au plan insulaire, la coopération s'appuie à Saint-Martin sur deux accords. Le premier, signé à Paris le 17 mai 1994, est relatif au contrôle des personnes sur les aéroports de Saint-Martin. Il permet notamment un contrôle commun à l'aéroport international de Juliana, situé en zone néerlandaise, pour renforcer la lutte contre l'immigration irrégulière. Le second accord, signé à Paris le 7 octobre 2010 et soumis à la Commission des affaires étrangères, a un champ beaucoup plus large ⁽²⁾, mais il n'est pas encore entré en vigueur, par définition.

b. Une pratique encore très perfectible

Compétente en matière de sécurité générale, la gendarmerie de Saint-Martin ne fait pas état d'incidents significatifs récents avec ses homologues de Sint-Maarten, mais regrette l'absence d'une coordination opérationnelle quotidienne pour la surveillance générale du territoire insulaire. Ponctuellement, et exclusivement à l'initiative de la partie française, des contrôles de zones conjoints sont organisés à proximité de la frontière avec la possibilité de « projeter » un gendarme français sur les points de contrôles néerlandais et réciproquement.

En ce qui concerne l'application de l'accord signé en 1994, il a été indiqué à votre Rapporteur que la coopération reste difficile malgré de récents progrès. Le service de la police aux frontières de Saint-Martin s'est heurté aux réticences de Philipsburg dans l'application effective des contrôles communs à l'aéroport de Juliana. Un premier comité exécutif s'est réuni entre les deux Parties au mois de février 2013. Il a décidé l'instauration de contrôles bihebdomadaires pour permettre aux policiers français d'apporter directement leurs compétences techniques à leurs

(1) Les agents d'une des Parties contractantes qui observent dans leur pays une personne présumée avoir participé à un fait punissable pouvant donner lieu à extradition, sont ainsi autorisés à continuer cette observation sur le territoire d'une autre Partie Contractante.

(2) Cf. ci-après.

homologues de Sint-Maarten dont les connaissances, jugées limitées, sur les conditions d'entrée et de séjour des étrangers sur la partie française ne permettent pas de lutter efficacement contre l'immigration illégale sur le territoire national.

II. L'APPORT DE LA CONVENTION DU 7 OCTOBRE 2010 RELATIVE À LA COOPÉRATION INSULAIRE EN MATIÈRE POLICIÈRE

L'accord soumis à la Commission a pour objet de renforcer le cadre de la coopération en matière policière à Saint-Martin. La partie française a été à l'initiative de ce texte, dont le principe a été accepté par les autorités néerlandaises en 2005.

Son objet est certes limité par rapport à l'ensemble des besoins de coopération entre les deux parties de l'île, mais il concerne un domaine présentant des enjeux particulièrement importants pour les raisons que votre Rapporteur a eu l'occasion d'exposer précédemment.

Comme le rappelle l'exposé des motifs, cet accord devrait notamment permettre de faire face dans de meilleures conditions aux flux migratoires entre les deux parties de l'île et de juguler l'essor du trafic illicite de stupéfiants et d'autres activités criminelles dans l'arc caribéen.

A. LE CADRE GÉNÉRAL DE LA COOPÉRATION

1. Définitions et services compétents

L'article 1^{er}, relatif à la définition des agents concernés par les modalités de coopération prévues dans l'accord et à celle de la notion d'enquête judiciaire, n'appelle pas de commentaire particulier.

L'article 2 précise de manière classique les services compétents aux fins du présent accord. Pour la partie française, il s'agit de la police et de la gendarmerie nationales. En ce qui concerne la partie néerlandaise, sont concernés les fonctionnaires de police judiciaire au sens du code de procédure pénale des Antilles néerlandaises.

2. La zone de coopération

On notera que l'accord s'applique aussi aux eaux territoriales et à l'espace aérien des parties française et néerlandaise de Saint-Martin, en vertu de l'article 3. Comme le rappelle l'étude d'impact, la bonne mise en œuvre de certaines stipulations de l'accord, en particulier l'observation et la poursuite transfrontalières par voie maritime, nécessitera l'aboutissement des négociations relatives à la délimitation de la frontière maritime entre les deux Parties. En cas d'accident, la responsabilité des agents est engagée différemment selon le lieu.

Il a été répondu à une question écrite de votre Rapporteur qu'une réunion technique entre juristes et cartographes des deux Parties devrait se tenir à Saint-Martin, les 25 et 26 mars 2015, sur un projet d'accord de délimitation maritime, qui porte à la fois sur les eaux territoriales et les eaux sous juridiction de Saint-Martin et Saint-Barthélemy côté français, et de Sint-Maarten, Saba et Eustache côté néerlandais. Après trois ans de travaux cartographiques, au terme desquels les deux Parties ont arrêté des projets de délimitation basés sur l'équidistance, l'objectif de cette réunion est de convenir du tracé de la ligne de délimitation, en excluant toutefois la question de la souveraineté sur l'étang aux huîtres/Oyster Pond.

3. La portée de l'accord

L'article 4 précise que l'accord vise à renforcer la coopération insulaire entre les services chargés des missions de police « *par la définition de nouvelles modalités de coopération policière et par une coopération directe entre services correspondants* », dans le cadre des structures et des compétences existantes.

Par ses finalités et ses modalités, le présent accord est très étroitement inspiré des accords de coopération policière transfrontalière que la France a conclus avec ses voisins en ce qui concerne son territoire hexagonal, qu'il s'agisse de la « coopération directe » entre services opérationnels, de l'exercice des droits d'observation et de poursuite prévus dans la convention d'application de l'accord de Schengen, du détachement d'agents de liaison ou encore de la mise en œuvre d'opérations communes, telles que des patrouilles mixtes.

A la différence d'autres conventions, applicables dans l'Hexagone, on notera que l'accord relatif à Saint-Martin ne prévoit pas la création d'un centre de coopération policière et douanière. De tels centres, où coopèrent des agents envoyés par les Parties, peuvent notamment avoir pour missions d'assurer des échanges d'informations opérationnelles, d'analyser et de rapprocher des informations, d'aider à la préparation et à la coordination de mesures d'intervention ponctuelles, d'apporter un soutien à l'exécution administrative des activités d'observation et de poursuite transfrontalières ou à la remise d'étrangers en situation irrégulière.

B. LE RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION INSTITUTIONNELLE BILATÉRALE

1. La transmission d'informations

Les articles 5 et 6 fondent juridiquement et intensifient l'échange d'informations destinées à prévenir et à rechercher les faits punissables, dans le respect de la législation nationale et dans la limite des compétences des services concernés. Cette coopération complète celle qui est assurée par l'intermédiaire des organes centraux nationaux.

Les échanges d'informations peuvent avoir lieu soit sur demande, soit de manière spontanée, afin d'aider l'autre Partie à prévenir des menaces concrètes à la sécurité et à l'ordre publics ou à lutter contre des faits punissables.

Les échanges peuvent avoir lieu dans la mesure où le droit national ne réserve pas la demande aux autorités judiciaires et que la demande et son exécution n'impliquent pas l'application de mesures de contrainte par la Partie requise. Lorsque les services requis ne sont pas compétents pour exécuter une demande, ils doivent la transmettre aux autorités compétentes en la matière et en informer les autorités requérantes.

La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) estime que les Pays-Bas disposent d'une législation adéquate en matière de protection des données à caractère personnel.

2. Le détachement d'agents de liaison

L'article 7 permet le détachement d'agents de liaison afin de promouvoir et d'accélérer la coopération entre les Parties.

Leurs missions sont strictement encadrées par l'accord : chargés d'une mission d'avis et d'assistance, ils ne sont pas compétents pour l'exécution autonome de mesures de police.

Leur détachement fera l'objet d'arrangements techniques sur la base des besoins ponctuels identifiés par les services. Bien que l'accord évoque la possibilité d'une durée indéterminée, il a été répondu à votre Rapporteur que ce type de détachement a par nature vocation à être temporaire.

3. L'appui dans le domaine de l'ordre public et pour la gestion de grands événements

L'article 10 demande aux Parties de se prêter mutuellement assistance lors de manifestations de masse ou d'événements majeurs, en cas de catastrophes, ainsi que d'accidents graves ou de faits susceptibles de porter atteinte à la vie ou à l'intégrité physique des personnes.

Cette coopération peut prendre la forme d'échange d'informations et de coordination de mesures en cas d'événements ou de situation susceptibles d'avoir des répercussions transfrontalières, mais aussi de fourniture d'aide sous forme de détachements d'intervention, de spécialistes et de conseillers, ainsi que de mise à disposition de matériels.

L'article 11 prévoit des coopérations pour des actions de formation ou en appui de dispositifs opérationnels par la mise à disposition d'infrastructures ou de moyens spéciaux.

De même que le détachement d'agents de liaison, prévu à l'article 7, ces mesures de mise à disposition et échanges devront faire l'objet d'arrangements techniques.

C. LES STIPULATIONS RELATIVES À LA COOPÉRATION DIRECTE

L'article 8 permet une coopération directe entre les unités opérationnelles, allant au-delà des échanges d'informations ou des efforts de formation classiques. Il s'agit notamment de coordonner des actions communes destinées à sauvegarder l'ordre et la sécurité publics.

Les services compétents des Parties se communiquent les organigrammes et les coordonnées de leurs unités opérationnelles et élaborent un code simplifié pour désigner les lieux d'engagement opérationnel.

L'article 9 prévoit en particulier :

- l'élaboration de schémas d'intervention commune pour les situations nécessitant une coordination entre les unités ;
- l'élaboration en commun de plans de recherche ;
- l'organisation de patrouilles au sein desquelles l'unité d'une Partie peut recevoir l'assistance d'agents des services compétents de l'autre Partie ;
- la programmation d'exercices communs.

L'article 14 est relatif à l'organisation de patrouilles mixtes visant à prévenir des menaces pour l'ordre public, à lutter contre les trafics illicites, l'immigration irrégulière et toute forme de criminalité, ainsi qu'à assurer la surveillance de la frontière.

Les agents de la Partie sur le territoire de laquelle se déroule la patrouille peuvent procéder à des contrôles et à des interpellations, les agents de l'autre Partie exerçant en principe un rôle d'observation, de soutien, d'avis, d'assistance, d'information ou de conseil. Ils sont toutefois habilités à établir l'identité des personnes et, dans la mesure où elles tentent de se soustraire à un contrôle, à les appréhender. Si les agents de la Partie sur le territoire de laquelle se déroule la patrouille l'estiment nécessaire et sous leur contrôle, les agents de l'autre Partie peuvent être autorisés à prendre d'autres mesures.

Les droits et obligations des agents, ainsi que les conditions d'exécution des missions prévues, sont régis par les lois et règlements de la Partie dans laquelle ces missions sont effectuées.

D. LES OBSERVATIONS ET LES POURSUITES TRANSFRONTALIÈRES

Les articles 12 et 13 concernent deux modalités de coopération directement issues de la convention d'application de l'accord de Schengen.

Le droit d'observation transfrontalière, tel qu'il est encadré par l'article 12, permet aux agents d'une des Parties, dans le cadre d'une enquête judiciaire concernant des faits d'une certaine gravité, de continuer sur le territoire de l'autre Partie la surveillance et la filature d'un individu. Cette possibilité est encadrée. Sauf urgence particulière, elle est notamment soumise à autorisation préalable de la Partie sur le territoire de laquelle elle s'effectue, sur la base d'une demande d'entraide judiciaire. Les agents concernés ne disposent pas du droit d'interpellation dans ce cadre.

L'article 13 permet de poursuivre un individu sur le territoire de l'autre Partie sans son autorisation préalable dans un certain nombre de cas (flagrant délit de commission d'une infraction ou d'un fait relevant de l'une des catégories énumérées à l'annexe 2 de l'accord ; évasion ; non-respect d'une injonction de s'arrêter ou passage de vive force d'un dispositif de contrôle de police), lorsque les autorités de l'autre Partie n'ont pas pu être averties préalablement en raison de l'urgence particulière de la situation ou que ces autorités n'ont pas pu se rendre sur place à temps pour reprendre la poursuite sur leur territoire. Les agents concernés ne disposent pas non plus du droit d'interpellation dans ce cadre.

E. DISPOSITIONS D'APPLICATION COMMUNES ET FINALES

L'article 15 permet aux agents d'une Partie opérant sur le territoire de l'autre Partie, dans le cadre d'une coopération prévue par le présent accord, d'exercer des prérogatives de puissance publique, sous le contrôle et la conduite du service opérationnel de l'autre Partie, si des mesures urgentes s'imposent afin de repousser des menaces pour la sécurité et l'ordre publics ou de lutter contre des infractions.

L'article 16 est relatif au statut juridique des agents. Ils bénéficient de la même protection et de la même assistance que les agents de la Partie sur le territoire de laquelle ils exercent leurs fonctions. Ceux qui sont en position de détachement continuent à relever de leur hiérarchie d'origine, mais ils doivent respecter le règlement intérieur de l'unité au sein de laquelle ils sont envoyés.

L'article 17 établit le cadre dans lequel les données à caractère personnel sont collectées, traitées, communiquées et accessibles, en apportant de nombreuses garanties sur tous ces points.

L'article 18 est relatif aux conséquences financières de l'accord. Il est exécuté dans le cadre et les limites des ressources budgétaires de chacune des Parties. L'étude d'impact précise que l'application de l'accord n'impliquera pas mécaniquement l'engagement de nouveaux crédits par rapport à l'existant. Le

détachement d'agents de liaison pourrait toutefois se traduire par l'engagement de dépenses supplémentaires.

L'article 19 exempte les agents exerçant leurs fonctions sur le territoire de l'autre Partie d'un certain nombre de formalités, y compris celles relatives au transport du matériel et de l'armement nécessaires à l'exercice de leur mission.

L'article 20, relatif au règlement des différends, n'appelle pas de commentaire particulier.

En vertu de l'article 21, l'accord prendra effet le premier jour du deuxième mois suivant le jour de réception de la dernière notification de l'accomplissement des procédures constitutionnelles requises pour son entrée en vigueur.

CONCLUSION

Le présent accord permettra de renforcer la coopération policière entre les services compétents français et néerlandais de Saint-Martin grâce à de nombreux mécanismes inspirés des accords conclus par la France avec ses voisins en ce qui concerne la coopération transfrontalière sur son territoire hexagonal : échanges d'informations, détachement de fonctionnaires de liaison, droits de poursuite et d'observation transfrontalières, coopération directe entre unités opérationnelles, ou encore assistance mutuelle lors de manifestations de masse ou d'événements majeurs.

Sous réserve d'une application efficace, à la différence de l'accord relatif au contrôle des personnes sur les aéroports de Saint-Martin, qui a été signé le 17 mai 1994, cette convention représentera un pas en avant important dans la mise en place des coopérations nécessaires pour maîtriser les effets du principe de libre circulation qui prévaut depuis la signature du traité de Concordia.

En ce qui concerne la rédaction de l'accord, votre Rapporteur s'interroge sur le fait que l'autorité préfectorale n'est pas explicitement mentionnée, contrairement à l'autorité judiciaire. Il ne faudrait pas en conclure que les policiers et les gendarmes français, désignés à l'article 2 comme étant les services compétents pour l'application de l'accord, agiront sans en référer à l'autorité préfectorale et que celle-ci ne sera pas associée au bilan périodique de la coopération, prévu à l'article 9, ni à l'élaboration des actions communes. Il va de soi, néanmoins, que cet accord avec les Pays-Bas n'a pas pour vocation de préciser la répartition des compétences et l'articulation entre la police administrative et la police judiciaire dans la partie française de l'île.

C'est au bénéfice de l'ensemble de ces observations que votre Rapporteur vous invite à adopter le projet de loi soumis à la Commission des affaires étrangères. Dans un rapport d'information sur la collectivité d'outremer de Saint-Martin, déposé en juillet 2014, il appelait d'ailleurs à la ratification rapide de cette convention signée dès 2010.

ANNEXE 1

AUDITIONS

Néant

EXAMEN EN COMMISSION

La commission examine le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 11 mars 2015, à 16 heures 45.

Après l'exposé du rapporteur, un débat a lieu.

M. le vice-président Paul Giacobbi. Merci, Monsieur le rapporteur, pour cet excellent rapport qui nous fait voyager dans le temps et dans les îles.

Vous trouverez en annexe du projet de rapport les dispositions du premier accord conclu entre les Etats de Hollande et le Royaume de France en la matière. Il comporte un article quatrième prévoyant un début de coopération policière puisqu'il dispose « *que si quelqu'un, soit François soit Hollandois, se trouve en délict ou infraction des conventions ou par refus au commandement de leurs supérieurs, ou quelqu'autre genre de faute, se retiroit dans l'autre nation, lesdits sieurs accordans s'obligent à le faire arrester dans leur quartier et à le représenter à la première demande de son gouverneur* ». L'ouverture des frontières et la coopération policière étaient prévues dès 1648, ce qui n'est pas rien. Mais il fallait bien sûr préciser la situation, comme le fait l'accord qui nous est soumis aujourd'hui.

M. Daniel Gibbes, rapporteur. La situation a en effet beaucoup changé depuis la conclusion du traité de Concordia. La dernière évolution en date est le statut de collectivité d'outre-mer acquis par Saint-Martin en 2007.

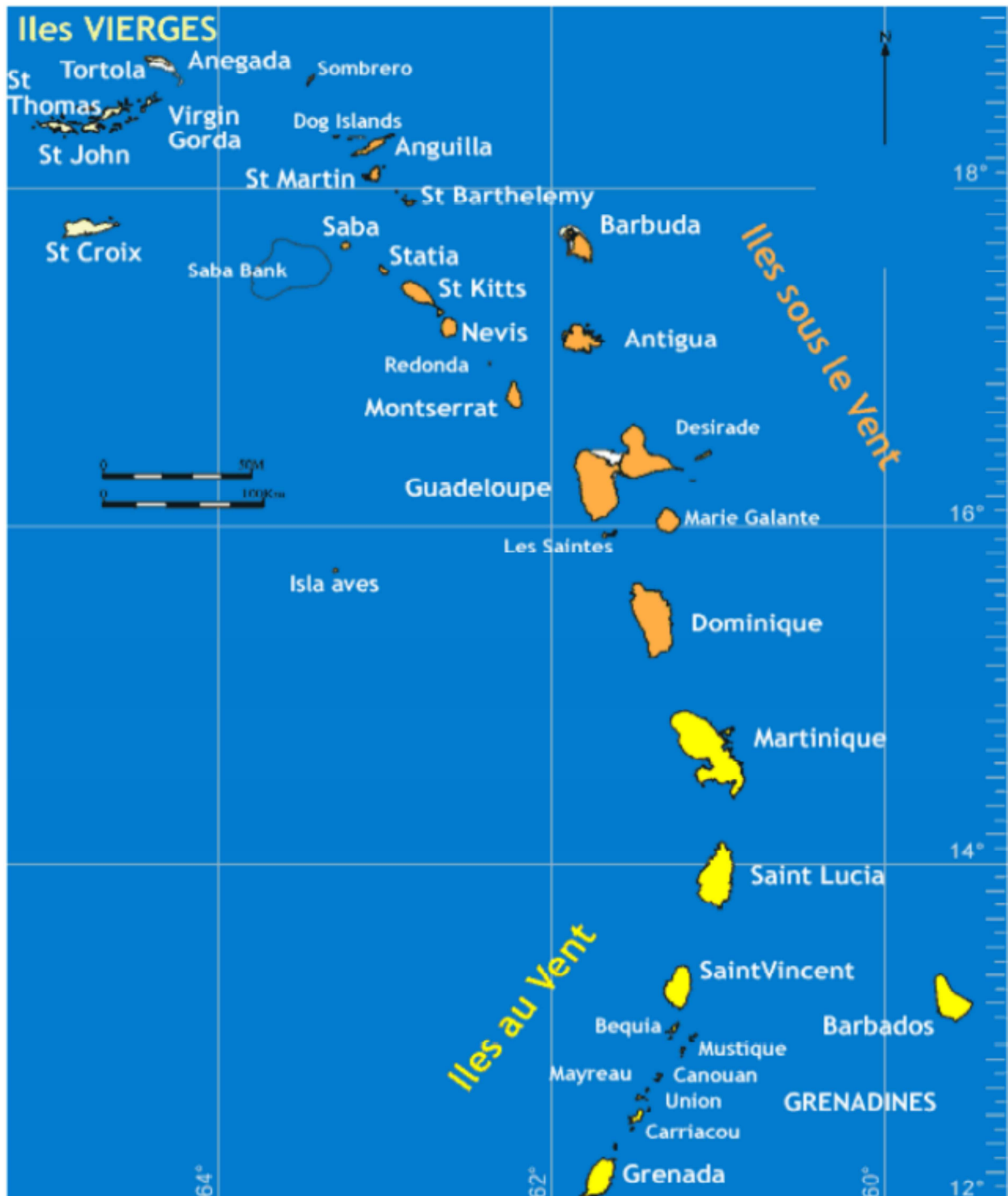
Si cette collectivité a de nombreuses compétences, que j'ai évoquées tout à l'heure, ce n'est le cas pour la coopération régionale que dans les matières où elle est déjà compétente au plan interne. La coopération policière n'en fait pas partie.

M. le vice-président Paul Giacobbi. Il s'agit effectivement, par définition, d'une compétence d'Etat.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 1961).

ANNEXE 1

L'ENVIRONNEMENT RÉGIONAL DE SAINT-MARTIN



ANNEXE 2

TEXTE DU TRAITÉ DE CONCORDIA

Articles accordés entre les commandans
pour le Roy de France en l'isle St Martin et
les commandans pour les Hollandois en laditte isle

Aujourd'huy 23 mars 1648 sont convenûs Messieurs Robert de LONVILLIERS, escuyer, sieur dudit lieu, gouverneur de l'isle St Martin pour Sa Majesté très chrestienne et Martin Thomas aussi gouverneur de laditte isle pour N^{rs} le Prince d'Orange et Etats d'Hollande et M^{rs} Henry de LONGVILLIERS, sr de Beuneveur et Savinien de COURPON, escuyer, sr de la Tour, lieutenant colonel en laditte isle et M^{rs} David COPPIN, lieutenant d'une compagnie hollandoise et Pitre van ZEUN-HUS, aussi lieutenant d'une compagnie des susdits, qui de part et d'autre ont accordé et par ces présentes accordent :

Article premier

Que les François demeureront dans le quartier où ils sont à présent et habiteront tout le côté qui regarde l'Anguille.

Article second

Que les Hollandois auront le quartier du Fort et les terres qui sont à l'entour d'iceluy du côté du Sud.

Article troisième

Que les François et Hollandois habitués dans laditte isle vivront comme amis et alliés par ensemble, sans qu'aucun ny départ ny d'autre se puisse molester sans contrevénir au présent concordat et par conséquent punissable par les loix de la guerre.

Article quatrième

Que si quelqu'un, soit François soit Hollandois, se trouve en délict ou infraction des conventions ou par refus au commandement de leurs supérieurs, ou quelque autre genre de faute, se retiroit dans l'autre nation, lesdits sieurs accordans s'obligent à le faire arrester dans leur

quartier et le représenter à la première demande de son gouverneur.

Article cinquième

Que la chasse, la pesche, les salines, les rivières, étangs, eaux douces, bois de teinture, mines ou minéraux, ports et rades et autres commodités de laditte isle seront communes, et ce pour subvenir à la nécessité des habitans.

Article sixième

Permis aux François qui sont actuellement habitués avec les Hollandois de se ranger et mettre avec les François, si bon leur semble, et emporter leurs meubles, vivres et moyens et autres ustencilles, moyennant qu'ils satisfassent à leurs dettes ou donnent suffisante caution et pourront les Hollandois en faire de même aux mêmes conditions.

Article septième

Que s'il arrive des ennemis pour attaquer l'un ou l'autre quartier, lesdits sieurs concordans s'obligent à s'entre ayder et prester secours l'un à l'autre.

Article huitième

Que les limittes et partitions de laditte isle qui doivent se faire entre les deux nations seront remises par devant Mr le général des François et Mr le Gouverneur de St Eustache, et les députés qui seront envoyés pour visiter les lieux et, après leur rapport fait, diviser leurs quartiers et y procéder comme dit est.

Article neufvième et dernier

Que les prétentions que l'on peut avoir de part et d'autre seront remises par devant le Roy de France et MM^{rs} de son conseil et Mgr le Prince d'Orange et les Etats d'Hollande ; ne pourront lesdits concordans fortifier d'une part ny d'autre, à moins de contrevenir audit concordat et de souffrir tous dépens, dommages et intérêts envers l'autre partie.

Ce qui fut fait et passé les jours et an que dessus au morne surnommé des accords et ont les sieurs

accordans signé les présentes où assistoit le sieur Bertrand de la Fond, escuyer, sieur de l'Espérance, lieutenant d'une compagnie françoise à St Christophe.

Ainsi signé, de Lonvilliers, Martin Thomas, Henry de Lonvilliers, de Courpon, David Coppin, de l'Espérance, Piter van Zeun-hus.

ANNEXE

TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas relatif à la coopération insulaire en matière policière à Saint-Martin (ensemble deux annexes), signé à Paris le 7 octobre 2010, et dont le texte est annexé à la présente loi.