

Projet de loi
autorisant la ratification de plusieurs conventions-cadres relatives aux bureaux à contrôles
nationaux juxtaposés, aux contrôles en cours de route
et aux gares communes ou d'échange

NOR : EAEJ2424316L/Bleuc-1

ÉTUDE D'IMPACT

I – Situation de référence

1. Le rôle de la douane

La Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) occupe historiquement et par définition une place prééminente aux frontières. Elle veille au respect des réglementations, assure la protection des frontières et du territoire. Elle garantit la fluidité du passage des marchandises tout en luttant contre les trafics et la criminalité organisée transfrontière. Elle assure également le contrôle des déclarations portant sur les marchandises en provenance des pays tiers à l'Union européenne, notamment en vue de percevoir les droits et taxes auxquels elles sont assujetties.

La DGDDI a saisi sur le territoire national, en 2023, plus de 92 tonnes de produits stupéfiants, 521 tonnes de tabacs de contrebande et 20,4 millions d'articles de contrefaçon. En matière de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, elle a saisi ou identifié 163,2 millions d'euros d'après le bilan annuel de la douane 2023.

La DGDDI assure également, au même titre que la Direction nationale de la police aux frontières, la mission de garde-frontières. Elle tient à ce titre 76 points de passage frontaliers (PPF) aux frontières extérieures, tout comme la Direction nationale de la police aux frontières et la Gendarmerie de l'air, et réalise également des contrôles aux frontières intérieures, depuis 2015, dans le cadre du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures (RCFI).

De mars 2020 à août 2022, les services douaniers ont par ailleurs été fortement mobilisés pour contrôler le respect des obligations sanitaires, aux frontières intérieures et extérieures, mises en place dans le cadre de la lutte contre la propagation de l'épidémie de Covid-19. En 2021, la DGDDI a réalisé plus de 1,2 millions de contrôles aux frontières intérieures et extérieures et prononcé plus de 11 500 refus d'entrée.

Les zones de contrôle communes créées par les bureaux à contrôles nationaux juxtaposés (BCNJ) facilitent la réalisation des contrôles avec des infrastructures adaptées, permettent d'améliorer la coopération opérationnelle et l'échange de renseignements avec les autorités des États limitrophes.

2. Les BCNJ, points de contrôle stratégiques pour la DGDDI, administration de la frontière

Afin de simplifier et d'accélérer les formalités relatives au franchissement de la frontière, la France a conclu des conventions bilatérales¹ avec des États limitrophes dans le but d'établir des BCNJ et de leur donner un cadre juridique homogène.

Le BCNJ est une plate-forme (routière, ferroviaire, etc.) située à une frontière. Il regroupe sur un site unique et dans des installations communes les administrations des États signataires concernées par la réalisation des contrôles des personnes et des marchandises lors du franchissement de la frontière.

Il existe actuellement au total 137 BCNJ entre la France et 7 pays frontaliers (Belgique, Luxembourg, Allemagne, Suisse, Italie, Andorre et Espagne), établis sur l'ensemble des frontières de la France métropolitaine². La création et/ou la modification d'un ou de plusieurs BCNJ passent par une convention bilatérale. Les administrations françaises qui réalisent des contrôles sur ces BCNJ sont la Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) et la Direction nationale de la police aux frontières (DNPAF).

Ces BCNJ permettent aux États partenaires de réaliser des contrôles sur le territoire de l'autre État tout en appliquant leur réglementation relative au franchissement de la frontière. Ils substituent à la frontière légale une frontière dite administrative, située à l'intérieur de l'un des États où l'ensemble des contrôles sont réalisés. Aux différentes frontières, selon les BCNJ, l'administration française peut réaliser des contrôles sur le sol de l'État partenaire et inversement. Ainsi, les BCNJ favorisent la simultanéité des contrôles, renforcent leur efficacité et facilitent la fluidité du trafic.

1 Des conventions-cadres BCNJ douaniers ont été signées avec les pays suivants (huit conventions) :

- l'Allemagne, le 18 avril 1958 ;
- la Suisse, le 28 septembre 1960 ;
- la Belgique, le 30 mars 1962 (qui abroge la convention 30 janvier 1953) ;
- l'Italie, le 11 octobre 1963 ;
- le Luxembourg, le 21 mai 1964 ;
- l'Espagne, le 17 juillet 1965 ;
- la Principauté d'Andorre, le 11 décembre 2001.

2 Les BCNJ existant entre la France et le Royaume-Uni relèvent d'un cadre juridique différent car, dans le cas du [traité de Canterbury du 12 février 1986](#) et du [protocole de Sangatte du 25 novembre 1991](#) (dont les ratification et approbation respectives ont été autorisées par les lois n° 87-383 du 15 juin 1987 et n°93-803 du 21 avril 1993), ils reposent sur des accords de coopération plus large que les conventions-cadres BCNJ et sont appliqués de facto aux questions migratoires, quand ils n'ont pas explicitement, comme dans le cas du [traité du Touquet du 4 février 2003](#) (dont l'approbation a été autorisée par la [loi n° 2003-1368 du 31 décembre 2003](#)), une vocation exclusivement migratoire (précisée à l'article 1§4) et sont tenus par la police aux frontières.

Les BCNJ doivent leur existence à l'impossibilité géographique d'effectuer des contrôles douaniers ou migratoires à l'entrée ou à la sortie du territoire national, au point où se situe la frontière légale entre les deux États. La création d'un BCNJ peut être rendue nécessaire par la topographie du site ou les conditions climatiques qui empêchent toute intervention dans des conditions satisfaisantes, ou par la volonté de préserver la fluidité du trafic en centralisant les procédures de franchissement de la frontière sur une plate-forme unique.

2.1. Cadre juridique général des BCNJ

2.1.1. Procédure de création d'un BCNJ

La création d'un BCNJ a généralement lieu en deux temps.

D'abord, les représentants des deux États partenaires négocient et signent une convention bilatérale, dite « convention-cadre ». Celle-ci généralise les grands principes d'établissement et de fonctionnement du BCNJ. Elle fixe les dispositions générales relatives à l'exercice des contrôles frontaliers juxtaposés : objet, périmètre, lieux, pouvoirs et responsabilités. Cette convention a valeur d'accord contraignant. Elle est, à ce titre, conclue, signée et approuvée dans les conditions prévues par le droit interne de chacune des parties qui y adhère.

Ensuite, des arrangements particuliers peuvent être conclus sur le fondement de ces conventions. Ils détaillent les modalités pratiques d'organisation, de fonctionnement et de modification de chaque BCNJ. Ces arrangements ont valeur d'accord intergouvernemental.

Il existe actuellement 8 accords (dits « conventions-cadres »³) et 137 arrangements BCNJ. Seules 2 conventions-cadres⁴ et 3 arrangements de BCNJ⁵ ont effectivement fait l'objet d'une autorisation parlementaire.

2.1.2 Exercice des contrôles sur un BCNJ

Les contrôles organisés dans le cadre d'un BCNJ sont réalisés à l'intérieur d'une zone préalablement définie par un arrangement entre les États partenaires. Ainsi, les agents d'un État partenaire sont habilités à réaliser des contrôles au titre de leur réglementation sur le territoire français uniquement dans les limites de cette zone. Par extension, la réalisation des contrôles peut s'étendre aux trains en cours de route selon un parcours préalablement prévu par l'arrangement.

Le fait générateur du contrôle est le franchissement de la frontière. Par conséquent, seules les personnes qui se rendent d'un pays à l'autre peuvent être soumises aux contrôles. La juxtaposition des contrôles implique que ceux du pays de sortie doivent impérativement être effectués avant le contrôle du pays d'entrée.

2.2. Contexte spécifique des BCNJ par frontière

2.2.1 Les BNCJ franco-allemands

La République française et la République fédérale d'Allemagne ont signé une convention BCNJ le 18 avril 1958 à Paris⁶. Elle fixe le cadre général de la création et de fonctionnement des BCNJ et des gares communes ou d'échange à la frontière franco-allemande. Elle prévoit en son article 1^{er} que « *l'établissement, le transfert, la modification ou la suppression des bureaux à contrôles nationaux juxtaposés* » et « *des parcours selon lesquels des contrôles en cours de route peuvent être effectués* » sont convenus « *d'un commun accord* ».

3 Hors BCNJ entre la France et le Royaume-Uni, relevant d'un cadre juridique différent, cf. note précédente.

4 Il s'agit de la convention-cadre conclue avec la Belgique, le 30 janvier 1953, dont la ratification a été autorisée par [la loi n°53-1251 du 18 décembre 1953](#), mais qui a été abrogée par celle du 30 mars 1962, dont la ratification n'a pas été autorisée par le Parlement à l'époque, et de la convention-cadre conclue avec la Principauté d'Andorre, le 11 décembre 2001, approuvée par [la loi n°2004-147 du 16 février 2004](#). Par ailleurs, avant la conclusion de la convention-cadre entre la France et l'Italie, les Gouvernements français et italien ont conclu une [convention concernant les gares de Modane et de Vintimille le 29 janvier 1951 à Rome](#), dont la ratification a été autorisée par le Parlement au terme de [la loi n°54-382 du 5 avril 1954](#).

5 Il s'agit de la [loi n°2015-824 du 7 juillet 2015](#) autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de notes verbales entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre relatif à la création d'un bureau à contrôles nationaux juxtaposés à Porta, signées à Paris les 13 janvier et 10 mars 2011 ; la [loi n° 2008-1432 du 27 décembre 2008](#) autorisant la ratification de l'accord entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif au bureau à contrôle nationaux juxtaposés de Biriou ; la [loi n° 2008-1431 du 27 décembre 2008](#) autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à la création de bureaux à contrôles nationaux juxtaposés en gares de Pontarlier et de Vallorbe.

6 [Décret n° 60-1159 du 26 octobre 1960](#) portant publication de la convention entre la France et l'Allemagne relative aux bureaux de contrôle nationaux juxtaposés et aux gares communes ou d'échange à la frontière franco-allemande du 18 avril 1958.

Cette convention précise les modalités du contrôle douanier par des agents de police et des douanes français sur le territoire allemand et par des agents de police et des douanes allemands sur le territoire français. Concernant ces modalités, l'article 5 de la Convention prévoit que le contrôle du pays de sortie est effectué avant le contrôle du pays d'entrée, ce dernier commençant au moment où les agents du pays de sortie ont libéré les personnes, bagages, marchandises, véhicules, capitaux ou autres biens. Les agents du pays de sortie ne peuvent plus exercer leur contrôle lorsque les agents du pays d'entrée ont commencé le leur. L'article 6 prévoit que les agents de l'État limitrophe sont autorisés à effectuer dans la zone toutes les opérations de contrôle prévues par les lois et règlements de cet État : constater des infractions, mettre en demeure de rentrer dans l'État limitrophe, effectuer des saisies, saisir les juridictions compétentes, prononcer une mesure de refoulement, retenir les bagages marchandises, capitaux et autres biens. Ils ne sont cependant pas habilités à procéder à des arrestations.

Des dispositions particulières concernant l'administration des chemins de fer sont également présentes dans la Convention (Titre V). Celle-ci prévoit notamment que chaque Partie contractante autorise les agents de l'administration des chemins de fer de l'État limitrophe chargés de l'exploitation à exercer leur activité sur son territoire (article 28). La convention-cadre a fait l'objet d'une publication opérée par le décret n°60-1159 du 26 octobre 1960, après avoir été ratifiée sans autorisation parlementaire préalable. S'il n'a pas été possible d'établir avec certitude les raisons de ce non-respect de la procédure, les archives faisant défaut sur ce point, l'on peut supposer que la doctrine, à cette époque, à propos de l'article 53 de la Constitution n'ait pas œuvré à rapprocher le contenu de ces conventions de la compétence législative ou financière. Ce constat est duplicable aux autres conventions citées ci-après.

Actuellement, cette convention-cadre constitue le fondement juridique de 19 arrangements conclus entre la France et l'Allemagne permettant la création de 42 BCNJ franco-allemands (27 routiers, 1 fluvial, 14 ferroviaires).

2.2.2 Les BCNJ franco-suisse

La République française et le Conseil fédéral suisse ont signé une convention BCNJ le 28 septembre 1960 à Berne⁷. Elle fixe le cadre général de la création et du fonctionnement des BCNJ et des contrôles en cours de route à la frontière avec la Confédération suisse. Elle prévoit dans son article 1^{er} que « *l'établissement, le transfert, la modification ou la suppression des bureaux à contrôles nationaux juxtaposés* » et « *des parcours selon lesquels des contrôles en cours de route peuvent être effectués* » sont « *fixés d'un commun accord* ».

Cette convention précise les modalités du contrôle douanier par des agents de police et des douanes français sur le territoire suisse et par des agents de police et des douanes suisses sur le territoire français. Concernant ces modalités, l'article 6 de la Convention prévoit que le contrôle du pays de sortie est effectué avant le contrôle du pays d'entrée, ce dernier commençant au moment où les agents du pays de sortie ont libéré les personnes, bagages, marchandises, véhicules, capitaux ou autres biens. Les agents du pays de sortie ne peuvent plus exercer leur contrôle lorsque les agents du pays d'entrée ont commencé le leur. Concernant les zones limitrophes, l'article 4 prévoit que les prescriptions légales, réglementaires et administratives de l'État limitrophe relatives au contrôle sont applicables dans la zone comme elles le sont dans la commune à laquelle le bureau de l'État limitrophe est rattaché.

⁷ Décret n° 61-917 du 8 août 1961 portant publication de la convention entre la France et la Suisse relative aux bureaux à contrôles nationaux juxtaposés et aux contrôles en cours de route du 28 septembre 1960.

Les agents de l'État limitrophe ne peuvent arrêter dans la zone des personnes qui ne se rendent pas dans ledit État, sauf si elles enfreignent dans la zone les prescriptions légales de l'État limitrophe relatives au contrôle douanier (article 5). La convention-cadre a fait l'objet d'une publication opérée par le décret n°61-917 du 8 août 1961, après avoir été ratifiée sans autorisation parlementaire préalable.

Actuellement, cette convention-cadre constitue le fondement juridique de 28 BCNJ entre la France et la Suisse (18 routiers, 2 aéroportuaires, 7 ferroviaires et 1 pacage).

Des projets d'arrangements pour les BCNJ existants de Ferney-Voltaire, gare de Delle, gare de Bâle et Huningue-route sont en cours de négociation. Ces projets d'arrangements visent principalement à modifier les zones de contrôle suite à des travaux d'aménagement sur les BCNJ.

2.2.3 *Les BCNJ franco-belges*

La République française et le Royaume de Belgique ont signé une convention BCNJ le 30 mars 1962 à Bruxelles⁸. Elle fixe le cadre général de la création et du fonctionnement des BCNJ et des contrôles en cours de route à la frontière avec le Royaume de Belgique. Elle prévoit dans son article 1^{er} que « *la création, le déplacement, ou la suppression des bureaux à contrôles nationaux juxtaposés* » et « *la détermination des parcours sur lesquels les trains peuvent être contrôlés* » sont pris « *de commun accord* ».

Cette convention précise les modalités des contrôles par des agents de police et des douanes français sur le territoire belge et par des agents de police et des douanes belges sur le territoire français. Concernant les zones limitrophes, l'article 4 prévoit que les prescriptions légales et réglementaires de l'État limitrophe relatives au contrôle sont applicables dans la zone telles qu'elles le sont dans la commune à désigner à cet effet par le gouvernement dudit État. Pour les modalités de contrôle, l'article 5 prévoit que les opérations du pays de sortie sont effectuées avant celles du pays d'entrée dans l'ordre tel que s'en suit :

- a) Contrôle de police du pays de sortie ;
- b) Contrôle de douane du pays de sortie ;
- c) Contrôle de police du pays d'entrée ;
- d) Contrôle de douane du pays d'entrée.

L'article 6 prévoit que les agents de l'État limitrophe sont autorisés à effectuer dans la zone toutes les opérations de contrôle prévues par les lois et règlements de cet État (constater des infractions, mettre en demeure de rentrer dans l'État limitrophe, effectuer des saisies, saisir les juridictions compétentes, refolement, retenir les bagages marchandises, capitaux et autres biens) y compris arrêter des personnes si celles-ci commettent des infractions aux prescriptions relatives au franchissement de la frontière ou si elles sont recherchées par les autorités compétentes de l'État limitrophe.

⁸ Décret n°64-415 du 8 mai 1964 portant publication de la convention entre la France et la Belgique relative aux contrôles à la frontière franco-belge et aux gares communes et d'échange du 30 mars 1962.

Des dispositions particulières concernant le trafic ferroviaire sont également présentes. A ce propos, la Convention prévoit notamment que chaque Partie contractante autorise les agents de l'administration ferroviaire de l'un des États à exercer leurs activités sur le territoire de l'autre État (article 26) et que les administrations ferroviaires conviennent d'un commun accord les modalités d'organisations et d'exploitations des gares communes (article 27). L'article 31 prévoit que l'administration de chemins de fer de l'État limitrophe est autorisée, dans les gares communes et d'échange, à prendre les mesures d'inspection et de contrôle nécessaires pour s'assurer de l'application par ses agents de ses propres règlements. La convention-cadre a fait l'objet d'une publication opérée par le décret n°64-415 du 8 mai 1964, après avoir été ratifiée sans autorisation parlementaire préalable.

Actuellement, cette convention-cadre constitue le fondement juridique de 28 BCNJ entre la France et la Belgique (18 routiers, 9 ferroviaires et 1 fluvial).

2.2.4 *Les BCNJ franco-italiens*

La République française et la République italienne ont signé une convention BCNJ le 11 octobre 1963 à Rome⁹. Elle fixe le cadre général de la création et du fonctionnement des BCNJ à la frontière franco-italienne. Elle prévoit en son article 2 que « *l'établissement, le transfert, la modification ou la suppression des bureaux* » et « *des parcours selon lesquels des contrôles pourront être effectués en cours de route* » sont « *fixés d'un commun accord* ».

Cette convention précise les modalités du contrôle douanier par des agents de police et des douanes français sur le territoire italien et par des agents de police et des douanes italiens sur le territoire français. Concernant les zones limitrophes, l'article 4 prévoit que les prescriptions légales, réglementaires et administratives de l'État limitrophe relatives au contrôle sont applicables dans la zone telles qu'elles le sont sur le territoire de l'État limitrophe. L'article 6 de la Convention prévoit que le contrôle du pays de sortie est effectué avant le contrôle du pays d'entrée, ce dernier commençant au moment où les agents du pays de sortie ont libéré les personnes, bagages, marchandises, véhicules, capitaux ou autres biens.

Les agents de l'État limitrophe ne peuvent appréhender dans la zone ni emmener sur leur territoire des personnes qui ne s'y rendent pas, sauf si elles enfreignent dans la zone les prescriptions légales, réglementaires ou administratives de l'État limitrophe relatives au contrôle douanier. La convention-cadre a fait l'objet d'une publication opérée par le décret n°65-584 du 15 juillet 1965, après avoir été ratifiée sans autorisation parlementaire préalable.

Actuellement, cette convention-cadre constitue le fondement juridique de la création de 10 BCNJ entre la France et l'Italie (6 BCNJ routiers, 4 ferroviaires).

⁹ [Décret 65-584 du 15 juillet 1965](#) portant publication de la Convention passée entre la France et l'Italie relative aux bureaux de contrôle nationaux juxtaposés et aux contrôles en cours de route, du 11 octobre 1963.

2.2.5 Les BCNJ franco-luxembourgeois

La République française et le Grand-Duché du Luxembourg ont signé une convention BCNJ le 21 mai 1964 à Luxembourg¹⁰. Elle fixe le cadre général de la création et du fonctionnement des BCNJ à la frontière franco-luxembourgeoise. Elle prévoit en son article 2 que « *l'établissement, le transfert, la modification ou la suppression des bureaux* » et « *des parcours selon lesquels des contrôles pourront être effectués en cours de route* » feront l'objet d'« *arrangements* ».

Cette convention précise les modalités du contrôle douanier par des agents de police et des douanes français sur le territoire luxembourgeois et par des agents de police et des douanes luxembourgeois sur le territoire français. Concernant les modalités de ces contrôles l'article 4 prévoit que les prescriptions légales, réglementaires et administratives de l'État limitrophe relatives au contrôle sont applicables dans la zone comme elles le sont sur le territoire de l'État limitrophe. Elles sont appliquées par les agents de cet État dans la même mesure, selon les mêmes modalités et avec les mêmes conséquences que dans leur propre pays. L'article 5 de la Convention prévoit que le contrôle du pays de sortie est effectué avant le contrôle du pays d'entrée, ce dernier commençant au moment où les agents du pays de sortie ont libéré les personnes, bagages, marchandises, véhicules, capitaux ou autres biens.

Les agents de l'État limitrophe ne peuvent appréhender dans la zone ni emmener sur leur territoire des personnes qui ne s'y rendent pas, sauf si elles enfreignent dans la zone les prescriptions légales, réglementaires ou administratives de l'État limitrophe relatives au contrôle douanier. La convention-cadre a fait l'objet d'une publication opérée par le décret 70-331 du 10 avril 1970, après avoir été ratifiée sans autorisation parlementaire préalable.

Actuellement, cette convention-cadre constitue le fondement juridique de la création de 3 BCNJ entre la France et le Grand-Duché du Luxembourg (2 routiers et 1 ferroviaire).

2.2.6 Les BCNJ franco-espagnols

La République française et l'État espagnol ont signé une convention BCNJ le 7 juillet 1965 à Paris¹¹. Elle fixe le cadre général de la création et du fonctionnement des BCNJ routiers et ferroviaires à la frontière franco-espagnole. Elle prévoit en son article 2 que « *l'établissement, le transfert, la modification ou la suppression des bureaux* » et « *des parcours selon lesquels des contrôles pourront être effectués en cours de route* » font « *l'objet d'arrangements* ». Cette convention précise les modalités du contrôle douanier par des agents de police et des douanes français sur le territoire espagnol et par des agents de police et des douanes espagnols sur le territoire français.

¹⁰ [Décret 70-331 du 10 avril 1970](#) portant publication de la Convention passée entre la France et le Grand-Duché du Luxembourg relative aux bureaux de contrôle nationaux juxtaposés et aux contrôles en cours de route, du 21 mai 1964.

¹¹ [Décret n° 66-280 du 4 mai 1966](#) portant publication de la Convention passée entre la France et l'Espagne relative aux bureaux de contrôle nationaux juxtaposés et aux contrôles en cours de route, du Protocole final et de l'échange de lettres du 7 juillet 1965.

Concernant les modalités de ces contrôles l'article 4 prévoit que les prescriptions légales, réglementaires et administratives de l'État limitrophe relatives au contrôle sont applicables dans la zone comme elles le sont sur le territoire de l'État limitrophe. Elles sont appliquées par les agents de cet État dans la même mesure, selon les mêmes modalités et avec les mêmes conséquences que dans leur propre pays. L'article 5 de la Convention prévoit que le contrôle du pays de sortie est effectué avant le contrôle du pays d'entrée, ce dernier commençant au moment où les agents du pays de sortie ont libéré les personnes, bagages, marchandises, véhicules, capitaux ou autres biens. Les agents de l'État limitrophe ne peuvent appréhender dans la zone ni emmener sur leur territoire des personnes qui ne s'y rendent pas, sauf si elles enfreignent dans la zone les prescriptions légales, réglementaires ou administratives de l'État limitrophe relatives au contrôle douanier. La convention-cadre a fait l'objet d'une publication opérée par le décret n°66-280 du 4 mai 1966, après avoir été ratifiée sans autorisation parlementaire préalable.

Actuellement, cette convention-cadre constitue le fondement juridique de 13 arrangements conclus entre la France et l'Espagne permettant la création de 13 BCNJ franco-espagnols (7 BCNJ routiers, 6 ferroviaires).

II – Historique des négociations

Les discussions récentes pour soumettre à la ratification du Parlement des arrangements signés à Paris le 27 septembre 2019 visant les BCNJ existants de Col France, Thônex-Vallard, Delle et Annemasse, et signé à Paris le 9 septembre 2021 concernant le BCNJ de Saint-Gingolph, ainsi que les projets à venir concernant les BCNJ de Ferney-Voltaire, gare de Delle, gare de Bâle et Huningue-route, ont mis en évidence le fait que les conventions-cadres sur la base desquelles ces arrangements de 2019 et 2021 avaient été conclus n'avaient pas été ratifiées par le Parlement alors qu'elles relevaient de l'article 53 de la Constitution.

Ce projet de loi de régularisation concernait initialement uniquement la convention-cadre franco-suisse de 1960. Au cours de sa rédaction, il a ensuite été élargi à l'ensemble des conventions-cadres BCNJ n'ayant pas été régulièrement ratifiées dans les années 1950-1960.

Le Conseil d'État a approuvé le principe du BCNJ en 2008, lors de l'examen du projet de loi autorisant la ratification des arrangements relatifs aux BCNJ de Biriadou¹² (France-Espagne) et de Vallorbe (France-Suisse) et a confirmé dans le cadre d'une Assemblée générale en 2022 la volonté du Gouvernement de donner une base juridique certaine à la convention-cadre conclue entre la France et la Suisse, ainsi qu'aux accords pris pour l'application de ses stipulations, par l'autorisation parlementaire rétroactive de la convention-cadre¹³. Par analogie, le même raisonnement a été appliqué par le Gouvernement sur les autres conventions-cadres non ratifiées qui sont incluses dans cette loi.

III – Objectifs de l'autorisation parlementaire de ratification

Ces arrangements et accords ont en commun le même objectif d'assurer *in fine* la sécurité juridique des BCNJ et d'apporter les garanties inhérentes à un accord régulièrement approuvé.

¹² [Loi n° 2008-1432 du 27 décembre 2008](#) autorisant la ratification de l'accord entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif au bureau à contrôles nationaux juxtaposés de Biriadou.

¹³ CE, Ass., Avis n°405195 du 19 mai 2022 relatif aux conditions de régularisation de l'absence d'autorisation parlementaire préalable à la ratification de la convention du 28 septembre 1960 relative aux bureaux à contrôles nationaux juxtaposés et aux contrôle en cours de route entre la France et la Suisse.

En effet, si aucun incident n'est à recenser jusqu'à présent, il n'en demeure pas moins nécessaire de sécuriser le dispositif et de couvrir les agents qui interviennent quotidiennement et peuvent faire usage de la force armée dans les zones de contrôle prévues par les arrangements.

Par ailleurs, la possibilité octroyée par les BCNJ aux agents des États frontaliers d'intervenir sur le territoire français, dans les zones prévues par les arrangements, rend leur ratification nécessaire conformément aux dispositions de l'article 53 de la Constitution.

L'irrégularité de la ratification ou de l'approbation d'un traité ou d'un accord peut être invoquée devant le juge à l'occasion d'un recours contre le décret de publication et est de nature à justifier l'annulation de ce décret. Celle-ci aurait pour conséquence de priver les conventions-cadres, publiées par le décret dont l'annulation aurait été prononcée par le juge administratif, d'effets dans l'ordre juridique interne, alors même qu'elles continueraient à s'appliquer dans l'ordre international.

Cette situation serait alors susceptible de conduire à une mise en cause de la responsabilité de la France. Une situation juridiquement délicate pour la France pourrait apparaître si un incident intervenait du fait de l'activité d'un agent étranger sur le territoire d'un autre État qui plus est en vertu d'une convention dont la procédure d'adoption soulève des doutes quant à sa régularité (non approbation parlementaire), argument qui pourrait être invoqué lors d'un plaidoyer.

Cette loi rétroactive permettrait une double validation. D'une part, elles donnerait une base légale aux décrets portant publication des conventions-cadres et ne nécessiterait pas, par conséquent, que soit pris un nouveau décret. D'autre part, elle emporterait autorisation implicite pour l'ensemble des arrangements spécifiques (de création comme de modification) relatifs à des BCNJ conclus sur la base de ces conventions-cadres.

IV – Conséquences estimées de la mise en œuvre des conventions-cadres

Ces conventions-cadres emportent des conséquences dans les domaines juridique, financier et administratif.

4.1 Conséquences juridiques

4.1.1 En matière de contrôle sur le territoire d'un État tiers

4.1.1.1 *Articulation avec les accords ou conventions internationales existantes*

Aux termes de l'article 59 de la [convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités relatif à l'extinction implicite d'un traité du fait de la conclusion d'un traité postérieur](#), les stipulations de traités conclus entre des États membres de l'Union européenne (UE) antérieurement à l'entrée en vigueur de règles du droit de l'UE demeurent en vigueur dans la mesure où elles sont compatibles et n'ont pas été remplacées par des dispositions du droit de l'UE. C'est le cas des conventions-cadres de BCNJ, conclues entre 1958 et 1965 et dont les articles premier et second prévoient la possibilité de créer de nouveaux BCNJ ou de modifier les arrangements existants.

4.1.1.2 *Articulation avec le droit européen*

Ces conventions-cadres et leurs arrangements d'application s'inscrivent également dans le cadre du code des douanes de l'Union (CDU), établi par le règlement (UE) n°952/2013 du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013¹⁴. Il résulte de son article 135, paragraphe 4, que des accords conclus par les États membres avec des pays tiers peuvent instaurer des BCNJ pour permettre aux autorités des États membres d'effectuer des contrôles sur le territoire de l'État tiers.

Les conventions-cadre BCNJ et leurs arrangements d'application ont institué un dispositif particulier de coopération entre la France et ses pays voisins qui se traduit par la mise en place de BCNJ et la possibilité de contrôles en cours de route. Ce dispositif est compatible avec le droit de l'Union européenne et notamment les dispositions désormais intégrées dans le « code frontières Schengen¹⁵ »¹⁶ et dans le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Ces conventions-cadres respectent le droit de l'Union européenne en matière de protection des données à caractère personnel.

4.1.1.2.1 *Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)*

L'article 36 du chapitre 3 du TFUE octroie aux États la possibilité de mettre en place des interdictions ou des restrictions de circulation de certaines marchandises au sein du marché intérieur, aux fins de protéger leurs intérêts fondamentaux, par dérogation à l'article 34 qui prohibe toute entrave à la libre circulation. Ces exceptions doivent notamment servir directement l'intérêt public et être proportionnées.

Dans ce cadre, les États membres peuvent mettre en place des mesures de contrôle sur l'ensemble de leur territoire, y compris, le cas échéant, à la frontière.

L'article 36 du TFUE prévoit 6 dérogations possibles, 6 motifs d'intérêt général : moralité publique (arrêt « *M et Darby* » de 1979), santé publique (arrêt « *Sandoz* » de 1983), ordre et sécurité (arrêt « *Campus Oil* » de 1984), préservation de trésor nationaux (arrêt « *Œuvre d'art* » de 1968) et propriété industrielle. L'arrêt *Sandoz* définit et impose également le respect du principe de proportionnalité, complété par des arrêts plus récents comme « *Skotch whisky association e.a* » de 2015 et « *DPV* » de 2016.

La jurisprudence *Cassis de Dijon* de 1979 est venue étendre la liste des mesures d'effet équivalent à des entraves à la libre circulation pouvant être justifiée en instaurant le critère d'une « exigence impérative d'intérêt général » pouvant s'appliquer aux mesures concernant l'environnement (arrêt « *Commission c/ Danemark* » 1988), la sécurité routière (arrêt « *Commission c/ Finlande* » 2007), ou encore la protection des consommateurs (arrêt « *Mars* » 1995).

Les PGD (principes généraux de droit) européens peuvent également justifier de telles mesures, notamment le principe de précaution (souvent invoqué dans le domaine de la santé et de l'environnement) s'il est possible de prouver l'existence d'un risque et de l'évaluer (celui-ci ne doit pas être hypothétique).

14 [Règlement \(UE\) n°952/2013](#) du Parlement européen et du Conseil du 9 octobre 2013.

15 [Règlement \(UE\) 2016/399](#) du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen).

16 Notamment le [point 1.1.4 de l'annexe VI du Code frontières Schengen](#).

4.1.1.2.2 *Le code frontières Schengen et l'organisation des contrôles douaniers*

L'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, le Grand-Duché du Luxembourg¹⁷, l'Italie¹⁸ et la Suisse¹⁹ sont membres de l'espace Schengen.

Les BCNJ sont compatibles avec les dispositions du code frontières Schengen visant à mettre en place un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des personnes est assurée.

À cet égard, l'article 23 du code frontières Schengen précise que la suppression des contrôles aux frontières intérieures ne porte pas atteinte à l'exercice des compétences de police par les autorités compétentes des États membres, notamment dans les zones frontalières, dans la mesure où l'exercice de ces compétences n'a pas un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières.

Ainsi, les contrôles au titre du code des douanes accomplis dans la zone frontalière doivent respecter le principe de proportionnalité, afin de garantir la libre circulation des personnes et des marchandises.

La Suisse ne faisant pas partie de l'UE, elle n'est à ce titre pas soumise aux mêmes exigences citées ci-dessous concernant le respect de la non-entrave à la libre circulation. Les contrôles douaniers se déroulent sans application des contraintes qu'impose le respect du TFUE citées ci-dessus.

4.1.1.3 *Articulation avec le droit interne*

Ces conventions-cadres et leurs arrangements d'application permettent aux agents des douanes des pays limitrophes visés d'effectuer des contrôles douaniers sur les parties du territoire français qui se trouvent comprises dans la zone définie par chaque texte. Les agents de ces pays limitrophes ne peuvent arrêter dans la zone des personnes ne se rendant pas dans leur pays, sauf si celles-ci enfreignent, dans la zone, la réglementation douanière de ce pays limitrophe.

Ces conventions-cadres permettent également aux agents de la police aux frontières d'exercer des contrôles migratoires sur les personnes dans le cadre du rétablissement des contrôles aux frontières intérieures (RCFI).

Ces conventions-cadres constituent le fondement juridique de divers arrangements et accords dont les conséquences ont été intégrées dans l'ordre interne. Les accords et arrangements qui permettent l'application matérielle et géographique de ces conventions-cadres n'impliquent pas d'abrogation de textes ou de mesures d'application.

Par ailleurs, cette autorisation ne porterait atteinte à aucune situation légalement acquise.

4.2 Conséquences financières

17 L'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, le Grand-Duché du Luxembourg et la France font partie de l'espace Schengen depuis le 26 mars 1995.

18 L'Italie fait partie de l'espace Schengen depuis le 26 octobre 1997.

19 La Suisse fait partie de l'espace Schengen depuis le 12 décembre 2008.

L'utilisation et l'exploitation des installations immobilières et des infrastructures de ces bureaux entraînent des dépenses, couvertes par le budget de fonctionnement de la DGDDI. Les conventions-cadres fixent, lorsque cela est nécessaire, les règles relatives au partage de frais entre la France et l'État frontalier. Dans la mesure où les BCNJ existaient préalablement, aucun engagement budgétaire supplémentaire n'est à prévoir.

4.3 Conséquences administratives

Ces conventions-cadres n'impliquent pas le recrutement d'agents des douanes ou de la police aux frontières supplémentaires pour le fonctionnement des BCNJ. Il est délicat d'estimer le nombre d'agents qui exercent les missions au titre des BCNJ concernés car ils assurent conjointement d'autres missions.

V – État des signatures et ratifications

La convention-cadre entre la France et la République fédérale d'Allemagne relative aux bureaux de contrôle juxtaposés et aux gares communes ou d'échange à la frontière franco-allemande a été signée, à Paris, le 18 avril 1958. La convention-cadre prévoit son entrée en vigueur le premier jour du second mois après l'échange des instruments de ratification intervenu le 30 septembre 1960, soit le 1^{er} novembre 1960.

La convention-cadre entre la France et la Suisse relative aux bureaux à contrôles nationaux juxtaposés et aux contrôles en cours de route a été signée, à Berne, le 28 septembre 1960. La convention-cadre prévoit son entrée en vigueur le jour de l'échange des instruments de ratification intervenu le 8 juillet 1961.

La convention-cadre entre la France et le Royaume de Belgique relative aux contrôles à la frontière franco-belge et aux gares communes et d'échange a été signée, à Bruxelles, le 30 mars 1962. La convention-cadre prévoit son entrée en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant l'échange des instruments de ratification, intervenu le 13 mars 1964, soit le 1^{er} mai 1964.

La convention-cadre entre la France et l'Italie relative aux bureaux à contrôles nationaux juxtaposés et aux contrôles en cours de route a été signée, à Rome, le 11 octobre 1963. La convention-cadre prévoit son entrée en vigueur 15 jours après l'échange des instruments de ratification intervenu le 30 juin 1965, soit le 15 juillet 1965.

La convention-cadre entre la France et le Grand-Duché du Luxembourg relative aux bureaux à contrôles nationaux juxtaposés et aux contrôles en cours de route a été signée, à Luxembourg, le 21 mai 1964. La convention-cadre prévoit son entrée en vigueur le jour de l'échange des instruments de ratification intervenu le 2 octobre 1969.

La convention entre la France et l'Espagne relative aux bureaux à contrôles nationaux juxtaposés et aux contrôles en cours de route a été signée, à Madrid, le 7 juillet 1965. La convention-cadre prévoit son entrée en vigueur le jour de l'échange des instruments de ratification intervenu le 24 février 1966.