

N° 381

—  
**SÉNAT**

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1994-1995

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 juillet 1995.

**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 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas concernant le contrôle de personnes sur les aéroports de Saint-Martin,*

Par M. André BOYER,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, président ; Yvon Bourges, Michel d'Aillières, François Abadie, Guy Penne, vice-présidents ; Jean Garcia, Michel Alloncle, Roland Bernard, Jacques Guillet, secrétaires ; Jean-Luc Bécart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Briseplèrre, MM. Michel Caldaguès, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estler, Roger Fossé, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Hubert Haenel, Marcei Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madreile, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Rouvière, Georges Treille, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : (10<sup>ème</sup> législ.) : 1889, 2123 et T.A.380.

Sénat : 377 (1994-1995).

---

Traités et conventions.

## SOMMAIRE

	<b>Pages</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>3</b>
<b>I. L'ÎLE DE SAINT-MARTIN OU L'HISTOIRE D'UN PARTAGE RÉUSSI</b> .....	<b>4</b>
<b>A. UNE HISTOIRE ORIGINALE</b> .....	<b>4</b>
<b>B. LE CONTEXTE DE L'ACCORD : UNE IMMIGRATION MASSIVE ET LE DÉVELOPPEMENT         DE TRAFICS ILLICITES</b> .....	<b>5</b>
<b>II. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE L'ACCORD DU 17 MAI 1994</b> .....	<b>6</b>
<b>A. LES PRINCIPALES MODALITÉS DU CONTRÔLE</b> .....	<b>6</b>
<b>B. LE STATUT DES AGENTS CHARGÉS DU CONTRÔLE</b> .....	<b>8</b>
<b>C. LE COMITÉ AD HOC</b> .....	<b>9</b>
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>10</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	<b>10</b>
<b>PROJET DE LOI</b> .....	<b>11</b>

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui nous est soumis a pour objet d'autoriser un accord passé entre la France et les Pays-Bas le 17 mai 1994, et concernant le contrôle des personnes sur les aéroports de l'île antillaise de Saint-Martin, dont le territoire est placé pour partie sous souveraineté néerlandaise et pour partie sous souveraineté française.

Depuis toujours, la règle est celle de la libre circulation la plus parfaite, entre les deux parties, française et hollandaise, de l'île. Cette absence totale de contrôle frontalier a contribué au développement d'une importante immigration clandestine et à l'éclosion de divers trafics illicites. Cette évolution, négative pour l'image de l'île et son attrait touristique, a donc conduit les autorités françaises et néerlandaises à mettre au point des modalités de contrôle des personnes aux deux aéroports de l'île de Saint-Martin.

Tel est l'objet de l'accord dont votre rapporteur se propose d'exposer les principales dispositions.

## I. L'ÎLE DE SAINT-MARTIN OU L'HISTOIRE D'UN PARTAGE RÉUSSI

### A. UNE HISTOIRE ORIGINALE

Cette petite île de 90 km<sup>2</sup> présente l'originalité d'être partagée entre deux pays : la France et les Pays-Bas. Il ne paraît pas inutile à votre rapporteur de rappeler brièvement l'histoire -où la légende intervient parfois- de ce partage.

La tradition rapporte que cette île fut découverte par Christophe Colomb le 11 novembre 1493, jour de la Saint-Martin. En 1637, un Français (dénommé Saint-Martin) en prend brièvement possession au nom de Louis XIII, mais se trouve rapidement refoulé par les Hollandais.

En 1640, ce sont les Espagnols qui investissent l'endroit et le fortifient. Toutefois, se rendant compte du faible intérêt stratégique présenté par l'île, les Espagnols l'abandonnent en 1648. La même année, Français et Hollandais reprennent pied sur l'île.

Le 13 mars 1648 est signé le traité de partage sur « la Montagne des Accords » qui délimite les territoires placés sous la souveraineté respective de chacun des deux pays. Selon la légende cette délimitation serait le résultat d'une course ayant opposé un coureur hollandais et un coureur français, partis chacun de l'une des extrémités de l'île. La plus grande célérité du coureur français aurait permis de reconnaître à la France la plus grande superficie.

La partie française échut ensuite tour à tour aux chevaliers de Malte (1651), puis à la Compagnie des Indes orientales en 1665. Ce n'est qu'en 1674 qu'elle revint à la Couronne de France et fut rattachée à la Guadeloupe.

Conquise par les Anglais en 1794, elle fut libérée en 1796 par Victor Hugues qui respecta l'accord de 1648 en rendant aux Hollandais la partie qui leur revenait. Après deux autres occupations anglaises en 1798 et en 1808, l'île fut reconnue, en 1816, à la France, dans les limites actuelles.

La partie française la plus vaste (56 km<sup>2</sup>) constitue depuis 1946 un arrondissement de la Guadeloupe (avec l'île de Saint-Barthélemy). Deux conseillers généraux sur quarante-trois la représentent à l'Assemblée départementale. Par delà l'appartenance de ce territoire à la République française, il faut savoir que la très grande majorité des insulaires -noirs immigrés- parlent l'anglais

La partie hollandaise est territoire de la Fédération des Antilles néerlandaises, Etat non souverain fédéré au Royaume des Pays-Bas comprenant également deux îles Sous-le-Vent (Curaçao et Bonaire) et deux îles du Vent (Saba et Saint-Eustache). Son organisation administrative et politique (la Fédération est dotée

d'un conseil exécutif et d'un conseil législatif) est définie par la Charte du Royaume du 22 octobre 1954.

Ce texte accorde à la Fédération une large autonomie pour la gestion de ses affaires intérieures. Ne relèvent d'une gestion conjointe avec le gouvernement néerlandais que la défense, les relations internationales, les questions de nationalité ou d'extradition.

Depuis les élections du 25 février 1994, la Fédération des Antilles néerlandaises est dirigée par un nouveau gouvernement animé par M. Miguel Poutier. Celui-ci plaide pour un renforcement du sentiment unitaire au sein de la Fédération. Ce sentiment est partagé par les populations concernées qui ont, par des référendums organisés dans les différentes îles, manifesté leur refus d'un « status aparte » préconisé un temps par le gouvernement néerlandais.

Depuis longtemps, la partie néerlandaise de l'île de Saint-Martin souffrait de dysfonctionnements financiers et administratifs auxquels, en 1992, on tenta de porter remède en plaçant l'île sous administration directe du gouvernement hollandais, représenté par un lieutenant-gouverneur. Face à la relative hostilité des personnalités locales, cette modalité d'administration directe fut modifiée et confiée au gouvernement de la Fédération. La levée des impôts est désormais opérée et la corruption est en recul.

## **B. LE CONTEXTE DE L'ACCORD : UNE IMMIGRATION MASSIVE ET LE DÉVELOPPEMENT DE TRAFICS ILLICITES**

Parallèlement au considérable développement touristique de l'île, une immigration importante s'est produite, en provenance essentiellement de Haïti, de la République dominicaine, de la Dominique et de la Jamaïque. Souvent les immigrants haïtiens, francophones, détiennent de faux documents français, ce qui justifie la coopération active d'agents français au seul aéroport international de l'île, l'aéroport Juliana, situé dans la partie néerlandaise de l'île.

Ainsi, sur une population totale de 28 544 habitants, la partie française compte 16 000 étrangers, dont 40 % sont en situation irrégulière. En 1993, la Direction locale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins a procédé à 514 reconduites à la frontière (dont 323 Haïtiens, 157 ressortissants de Saint-Domingue et 21 de l'île de la Dominique).

Si les Haïtiens sont présents sur le marché parallèle du travail (bâtiment, services), les Jamaïcains et Dominicains sont à l'origine d'une délinquance importante et violente. En outre, l'île de Saint-Martin est une plaque tournante du trafic de drogue en provenance de la Colombie à destination de l'Europe (Amsterdam) et de l'Amérique du Nord. Le trafic est par ailleurs facilité par l'inexistence d'une véritable législation antiblanchiment.

## II. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE L'ACCORD DU 17 MAI 1994

L'objectif principal de l'accord est exprimé dans son préambule et son article premier : il s'agit « **d'assurer un contrôle efficace des personnes débarquant sur les différents aéroports de l'île afin de prévenir l'immigration clandestine et de lutter contre celle-ci** » (préambule). A cette fin, les deux Etats s'engagent à coopérer afin de « **garantir l'efficacité du contrôle de l'entrée des étrangers et de la surveillance de leur séjour à Saint-Martin** ».

### A. LES PRINCIPALES MODALITÉS DU CONTRÔLE

Le système des Bureaux à contrôles nationaux juxtaposés est un dispositif d'ores et déjà éprouvé dans le cadre de six conventions passées par la France avec ses voisins immédiats : le Luxembourg (convention du 29 avril 1952), la RFA (convention du 18 avril 1958), la Confédération Helvétique (convention du 28 septembre 1960), la Belgique (convention du 30 mars 1962), l'Italie (convention du 11 octobre 1963, enfin l'Espagne (convention du 7 juillet 1965). Par ailleurs, la France a conclu, le 25 novembre 1991, avec la Grande-Bretagne, le protocole de Sangatte relatif aux contrôles frontaliers et à la police, à la coopération judiciaire en matière pénale, à la sécurité civile et à l'assistance mutuelle concernant le tunnel sous la Manche.

#### • *Ordre des contrôles*

Le contrôle conjoint des personnes est effectué en premier lieu par les agents chargés de la surveillance de l'Etat d'accueil, donc de l'Etat sur le territoire duquel se trouve l'aéroport. En l'occurrence, il convient de rappeler que le seul aéroport international de l'île se trouve dans la partie hollandaise. Il revient ensuite aux agents chargés de la surveillance des frontières de l'Etat d'envoi -celui dont précisément les agents exercent leur tâche dans l'aéroport situé sur le territoire de l'autre partie- de procéder au contrôle.

Dans la pratique ce sont donc, à l'aéroport international, les agents néerlandais qui auront à effectuer le premier contrôle, suivi de celui opéré par les agents français.

#### • *Le lieu des contrôles*

L'accord permet de créer une « zone de contrôle » qui, aux termes de l'article 2 de l'accord constitue « la partie de l'aéroport de l'Etat d'accueil à l'intérieur de laquelle les agents de l'Etat d'envoi chargés de la surveillance des frontières sont habilités à effectuer le contrôle de personnes dans le cadre du contrôle conjoint ». Cette zone comprend le point de contrôle et un local séparé affecté aux agents de l'Etat d'envoi par les autorités de l'Etat d'accueil. Elle est

délimitée d'un commun accord entre les parties dans le cadre du Comité ad hoc institué par le présent accord (voir infra).

L'existence de cette zone concrétise la concession par les autorités de l'Etat d'accueil, du droit de contrôle aux autorités de l'Etat limitrophe, lesquelles exercent leur mission dans le cadre de leur législation nationale (art. 5. 2e alinéa).

• *La nature du contrôle*

**Les conditions d'entrée sur l'île (article 4) :** celles-ci sont opposables à tout étranger dont le pays d'où il est ressortissant figurera sur une liste établie conjointement (voir infra) et à l'exception des ressortissants des Etats membres de l'Espace économique européen (article 2) qui feront au moins l'objet d'un contrôle d'identité par les autorités de l'Etat d'accueil.

Ainsi, tout étranger, au sens de l'accord, doit, pour entrer sur l'île pour un séjour de courte durée (inférieur à 3 mois) :

- posséder un document valable, pour les deux Etats, permettant le franchissement de la frontière

- posséder un visa ou une autorisation de débarquement si un tel document est requis par l'un des deux Etats

- être en mesure de justifier l'objet et les conditions de son séjour sur l'île et disposer de moyens de subsistance suffisants pour la durée de son séjour

- ne pas être signalé aux fins de non-admission auprès des autorités de l'un ou l'autre des deux Etats

- ne pas être considéré comme pouvant compromettre « l'ordre public, la sécurité nationale ou les relations internationales de l'un des deux Etats. »

**Si l'ensemble de ces conditions n'est pas réuni, l'entrée sur l'île doit être refusée par l'agent de l'Etat d'accueil après concertation avec l'agent relevant de l'autre Etat, sauf à ce que, sur demande de l'étranger, l'Etat d'accueil lui accorde une dérogation pour raisons humanitaires ou d'intérêt national ou en raison d'obligations internationales. Dans ce cas, l'étranger ne devra séjourner que dans le territoire de l'Etat d'accueil et les autorités de l'Etat limitrophe devront en être informées.**

Dans ce contexte, le contrôle conjoint de personnes comprend non seulement la vérification des conditions mentionnées précédemment mais inclut également la recherche d'une éventuelle menace pour l'ordre public et la sécurité nationale et s'étend par conséquent aux objets en possession des personnes franchissant la frontière. Dans ce cadre, la fouille de sécurité est effectuée par les agents des deux Etats, en conformité avec leur législation nationale respective.

L'étranger dont l'admission est refusée doit quitter l'île « en principe » sans délai, en application de la législation ou de la réglementation de l'Etat dont l'agent a décidé la non-admission. Dans les faits, comme l'aéroport international est situé en zone néerlandaise, ce type de décision sera pris par l'agent néerlandais chargé du contrôle. A cet égard, la législation néerlandaise prévoit que la décision de non-admission est prise par les agents chargés du contrôle des frontières sous le contrôle du ministère de la justice. Comme la législation française, les textes néerlandais prévoient que le transporteur a obligation de prendre à sa charge le rembarquement de l'étranger éloigné.

La législation française ne trouverait à s'appliquer que si un désaccord survient entre les agents français ou néerlandais (ordonnance 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France).

Si l'étranger non admis ne se soumet pas à un départ volontaire, la législation de l'Etat concerné s'applique (article 11). Comme la législation française, la législation néerlandaise prévoit la possibilité d'une prise de corps ou de se faire prêter main-forte pour faire exécuter la décision de non-admission.

Les frais d'éloignement sont supportés en commun par les deux Etats sur la base d'un compte bancaire ouvert en commun (article 12). Ce partage des frais n'a pas lieu si l'éloignement a été décidé sur la base d'une règle propre à l'un des deux Etats seulement. Dans ce cas, c'est l'Etat qui a déterminé la règle qui prend seul en charge les frais du compte commun d'éloignement. Si la disposition du compte commun ne semble pas contraire aux règles de la comptabilité publique, il serait toutefois opportun que les services départementaux du Trésor aient d'une manière ou d'une autre un droit de regard sur le fonctionnement du compte.

## **B. LE STATUT DES AGENTS CHARGÉS DU CONTRÔLE**

Les articles 6, 8, 9 et 10 traitent des conditions dans lesquelles les agents d'un Etat exercent le contrôle dans la zone qui leur est réservée à l'aéroport situé sur le territoire de l'autre Etat.

Au cours du contrôle conjoint, les agents de l'Etat d'envoi sont tenus au port de l'uniforme, ne peuvent porter leur arme de service que si le port d'arme a été autorisé par l'Etat d'accueil et ne peuvent l'utiliser qu'en cas de légitime défense.

Si les agents de l'autre Etat sont amenés à procéder à une arrestation pendant le contrôle, ils doivent remettre la personne appréhendée aux autorités locales compétentes.

Lorsque les agents de l'Etat d'envoi appréhendent une personne, son audition et sa remise en liberté sont organisées en fonction de la législation de l'Etat d'accueil. L'Etat d'envoi peut à ce stade procéder éventuellement à une demande d'extradition.



Pour les actes et dommages éventuellement causés par les agents de l'Etat d'envoi dans l'exercice de leurs fonctions, ils bénéficient de l'immunité de juridiction de la part de l'Etat d'accueil ; les poursuites relèvent alors des autorités de l'Etat d'envoi, à charge pour elles de tenir informées les autorités de l'Etat d'accueil de l'enquête conduite contre l'agent concerné.

L'immunité de juridiction ne concerne pas les infractions commises hors de l'exercice de leur fonction.

De la même façon, pour l'exercice de leurs fonctions, les agents de l'Etat d'envoi bénéficient de la part des autorités de l'Etat d'accueil de la même protection et assistance que celles accordées à leurs propres agents. Si les agents de l'Etat d'envoi sont l'objet d'infractions à caractère pénal, celles-ci sont réglées sur la base de la législation de l'Etat d'accueil.

### C. LE COMITÉ AD HOC

Pour l'application de l'accord, un comité paritaire est institué. Il aura en particulier la charge de déterminer la liste des pays dont les ressortissants pourront faire l'objet d'un contrôle conjoint. Un groupe de travail institué par le Comité devra dresser en conséquence la liste des vols pris en considération pour un contrôle conjoint et établir une procédure d'urgence pour les vols spécifiques ne figurant pas dans la liste, signaler enfin au comité les risques d'immigration ou les nouveaux dangers pour la sécurité sur l'île.

Ce comité comprendra cinq Français et cinq Néerlandais, chacun de ces groupes comprenant au moins un représentant de l'autorité judiciaire. Il se réunira au moins une fois par an, alternativement dans la partie française et néerlandaise, la présidence du comité étant confiée au représentant du pays hôte de la réunion.

Il statue à l'unanimité. Si le comité ne parvient pas à un consensus, sur une question de sa compétence, la solution sera recherchée par la voie diplomatique.

Le groupe de travail se réunira pour sa part une fois par mois. Ses décisions obéiront aux mêmes règles que celles du Comité.

## **CONCLUSION**

Devant l'ampleur prise par les mouvements migratoires en direction de l'île de Saint-Martin et le développement des trafics illicites auxquels ils sont, en partie, liés, la négociation d'un instrument propre à instaurer un contrôle efficace était essentielle. Il convient de rappeler que cet accord ne concerne que les contrôles aux aéroports, en particulier à l'aéroport international. Un nouvel accord s'imposera donc pour appliquer une modalité de contrôle renforcé dans les ports ou sur les côtes qui deviendront, s'ils ne le sont déjà, un lieu privilégié d'entrée clandestine des étrangers sur l'île de Saint-Martin.

Au bénéfice de ces observations, votre rapporteur vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de ce projet de loi.

## **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 séance du mercredi 19 juillet 1995.

A l'issue de l'exposé, M. Xavier de Villepin s'est entretenu avec le rapporteur sur l'importance des trafics de stupéfiants qui transitent par l'île de St Martin.

Le rapporteur a convenu avec M. Jean-Paul Chambriard de l'importance d'une application rigoureuse de l'accord et de la nécessité de l'étendre à l'avenir au contrôle des côtes et des ports.

Le rapporteur a enfin précisé à M. Michel Crucis les conditions de circulation entre les deux parties, française et néerlandaise de l'île.

Puis la commission a adopté le présent projet de loi.

## **PROJET DE LOI**

*(Texte adopté par l'Assemblée nationale)*

### Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas concernant le contrôle de personnes sur les aéroports de Saint-Martin, signé à Paris le 17 mai 1994, et dont le texte est annexé à la présente loi <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir annexe au document Assemblée nationale n° 1889 (10e législature)