

N° 182

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 décembre 2025

## 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 après engagement de la*  
*procédure accélérée, 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,***

Par M. Loïc HERVÉ,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Cédric Perrin, *président* ; MM. Pascal Allizard, Olivier Cadic, Mmes Hélène Conway-Mouret, Catherine Dumas, Michelle Gréaume, MM. André Guiol, Jean-Baptiste Lemoyne, Claude Malhuret, Akli Mellouli, Philippe Paul, Rachid Temal, *vice-présidents* ; M. François Bonneau, Mme Vivette Lopez, MM. Hugues Saury, Jean-Marc Vayssouze-Faure, *secrétaires* ; M. Étienne Blanc, Mme Valérie Boyer, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Mme Marie-Arlette Carlotti, MM. Alain Cazabonne, Olivier Cigolotti, Édouard Courtial, Jérôme Darras, Mme Nicole Duranton, MM. Philippe Folliot, Guillaume Gontard, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Ludovic Haye, Loïc Hervé, Alain Houpert, Patrice Joly, Mmes Gisèle Jourda, Mireille Jouve, MM. Alain Joyandet, Roger Karoutchi, Ronan Le Gleut, Didier Marie, Pierre Médevielle, Thierry Meignen, Jean-Jacques Panunzi, Mme Évelyne Perrot, MM. Stéphane Ravier, Jean-Luc Ruelle, Bruno Sido, Mickaël Vallet, Robert Wienne Xowie.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17<sup>ème</sup> législ.) : 847, 1675 et T.A. 167

Sénat : 853 (2024-2025) et 183 (2025-2026)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
EXAMEN EN COMMISSION.....	7
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....	11
ANNEXE I .....	13
ANNEXE II.....	15



## L'ESSENTIEL

Le projet de loi faisant l'objet du présent rapport vient apporter une régularisation législative *a posteriori* à six conventions-cadres, conclues avec l'Allemagne, la Suisse, la Belgique, l'Italie, le Luxembourg et l'Espagne au tout début de la V<sup>ème</sup> République (entre 1958 et 1965), relatives aux bureaux à contrôles nationaux juxtaposés (dits « BCNJ »), aux contrôles en cours de route et aux gares communes ou d'échange.

La France compte en tout 137 « BCNJ » créés *via* des « arrangements spécifiques » sur le fondement des conventions-cadres conclues avec ses pays frontaliers. Conformément à l'article 53 de la Constitution, ces dernières doivent faire l'objet d'une ratification par voie législative ; cependant à l'époque six d'entre elles – ce qui représente 123 des 137 « BCNJ » recensées - ont été approuvées par simple décret, ce qui constitue pour elles en cas de contentieux une faille juridique manifeste.

Les conventions-cadres que votre commission vous propose d'approuver permettront de corriger cette anomalie de longue date : elles emporteront l'« autorisation implicite » globale des BCNJ existants ; elles en permettront aussi la modification, comme il en existe le projet pour plusieurs BCNJ franco-suisse ; elles constitueront enfin un support juridique valide, dans l'éventualité où de nouveaux BCNJ viendraient à être créés.

**La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a adopté ce projet de loi, dont le Sénat est saisi en première lecture.**



## EXAMEN EN COMMISSION

*Réunie le mercredi 3 décembre, sous la présidence de M. Cédric Perrin, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de M. Loïc Hervé sur projet de loi n° 853 (2024-2025) 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.*

**M. Loïc Hervé, rapporteur.** – Monsieur le président, mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui un projet d'accord autorisant la ratification de six conventions-cadres relatives aux bureaux à contrôles nationaux juxtaposés – dits « BCNJ » – aux contrôles en cours de route et aux gares communes ou d'échange. Il s'agit en fait d'une régularisation législative *a posteriori*, lesdites conventions ayant été conclues au tout début de la Ve République, de 1958 à 1965. En effet, au lieu d'une ratification par voie législative, conformément à l'article 53 de la Constitution, elles ont à l'époque fait l'objet – par erreur, oubli ou négligence – d'une ratification par décret. Depuis lors, elles ont été appliquées par 48 gouvernements successifs sans fondement juridique valide, soit une situation pour le moins baroque que vient corriger le texte que je vous présente aujourd'hui.

Les BCNJ sont des plates-formes douanières partagées entre deux pays frontaliers, constituant physiquement le point de passage des frontières : la grande majorité d'entre eux sont routiers, mais ils possèdent également des variantes ferroviaires, fluviales et aéroportuaires. Ils peuvent être complétés par des contrôles « en cours de route », c'est-à-dire à bord des trains.

Au sein de ces infrastructures mutualisées, les douaniers de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) réalisent des contrôles ciblés de personnes et de marchandises lors du franchissement de la frontière, dans le cadre de leurs différentes missions, à savoir la lutte contre les trafics, contre la criminalité organisée et le financement du terrorisme, mais aussi le contrôle de la conformité des marchandises et la perception des droits et taxes applicables. Les agents de la direction nationale de la police aux frontières (PAF) y sont également déployés, et ont quant à eux compétence pour prononcer des refus d'entrée ainsi que pour interpellier des personnes recherchées.

Je profite de cette intervention pour saluer la très bonne collaboration unissant les personnels douaniers et policiers, ainsi que le travail remarquable qu'ils accomplissent, notamment avec la saisie en 2023 de 92 tonnes de stupéfiants, 521 tonnes de tabac de contrebande, 20,4 millions d'articles de contrefaçon et 163,5 millions d'euros.

Outre leur intérêt opérationnel manifeste, les BCNJ sont aussi des vitrines permettant d'afficher la collaboration entre la France et ses voisins, ce qui contribue à la bonne image des services douaniers.

On compte en tout 137 BCNJ sur nos frontières, créés *via* des « arrangements spécifiques » sur le fondement de conventions-cadres conclues avec les pays frontaliers. Or, six d'entre elles – celles qui ont été conclues avec l'Allemagne, la Suisse, la Belgique, l'Italie, le Luxembourg et l'Espagne –, ce qui correspond à 123 BNCJ des 137 BCNJ, n'ont pas fait l'objet d'une ratification par le législateur.

Ce défaut de ratification crée une faille juridique majeure, qui mettrait la France dans une situation inconfortable en cas de contentieux, puisqu'elle encourrait l'annulation des décrets de ratification, ainsi que la remise en question des contrôles effectués par les BCNJ et des actes juridiques réalisés sur leur fondement. Par bonheur, cette situation ne s'est jamais présentée, mais le risque demeure jusqu'à la ratification législative de ces conventions-cadres, régularisation *a posteriori* que le Conseil d'État a préconisée dans un avis de 2022.

Au-delà de cet enjeu de sécurisation juridique, ces six conventions-cadres, de rédaction largement similaire, présentent l'intérêt de fournir un cadre simple et harmonisé. Elles définissent les grands principes d'établissement et de fonctionnement des BCNJ, et notamment les modalités régissant les contrôles frontaliers juxtaposés : objet, périmètre, lieux, pouvoirs et responsabilités. Elles emporteront l'« autorisation implicite » globale des BCNJ existants ; elles en permettront aussi la modification, comme il en existe le projet pour plusieurs BCNJ franco-suisse ; elles constitueront enfin un support juridique valide, dans l'éventualité où de nouveaux BCNJ viendraient à être créés.

Mes chers collègues, compte tenu de ces éléments, il est difficile de ne pas approuver ce texte qui corrige une anomalie de longue date, et je vous propose de l'adopter, comme l'a fait l'Assemblée nationale le 10 juillet dernier, sans débat en séance publique.

Il est cependant possible de s'émouvoir de cette situation et de ce qui paraît être une négligence de l'exécutif vis-à-vis de l'application de l'article 53 de la Constitution... Faute corrigée est cependant pardonnée, et l'adoption de ce texte permettra à nos BCNJ de poursuivre leurs missions avec une sécurité juridique renforcée. À cet égard, je salue l'initiative de notre président, le 29 octobre dernier, qui a souhaité que notre commission effectue un travail d'inventaire et de suivi des conventions en vigueur, ce qui pourrait permettre de repérer d'autres anomalies.

L'examen de ce projet de loi est inscrit en séance publique à l'ordre du jour du mercredi 10 décembre prochain selon la procédure simplifiée, ce à quoi la Conférence des Présidents, ainsi que votre rapporteur, a souscrit. Je précise que nous avons organisé une audition dense sur ce sujet avec des fonctionnaires appartenant aux différents services concernés.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

**M. Cédric Perrin, président.** – Je vous propose de vous donner lecture de ce premier article, la rédaction des autres articles étant quasiment identique : « La ratification de la convention-cadre entre la République française et la République fédérale d'Allemagne relative aux bureaux de contrôles nationaux juxtaposés et aux gares communes ou d'échange à la frontière franco-allemande, signée à Paris le 18 avril 1958, et dont le texte est annexé à la présente loi, est autorisée à compter de cette date. »

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté.*

### *Article 2*

**M. Cédric Perrin, président.** – Cet article concerne la convention-cadre du 28 septembre 1960, conclue avec la Suisse.

*L'article 2 est adopté.*

### *Article 3*

**M. Cédric Perrin, président.** – L'article 3 a trait à la convention-cadre avec la Belgique, en date du 30 mai 1962.

*L'article 3 est adopté.*

### *Article 4*

**M. Cédric Perrin, président.** – Cet article porte sur la convention-cadre avec la République italienne, en date du 11 octobre 1963.

*L'article 4 est adopté.*

### *Article 5*

**M. Cédric Perrin, président.** – L'article 5 concerne la convention-cadre du 21 mai 1964 passée avec le Grand-Duché du Luxembourg.

*L'article 5 est adopté.*

### *Article 6*

**M. Cédric Perrin, président.** – Enfin, l'article 6 porte sur la convention-cadre avec le Royaume d'Espagne, en date du 7 juillet 1965.

*L'article 6 est adopté.*

*Je mets au vote l'ensemble du projet de loi.*

*Le projet de loi est adopté sans modification.*



## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### I. Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)

- Jeanne TROQUET, cheffe de la section frontières, sécurité, sûreté, au sein du Bureau Métiers de la surveillance - Méthodes de travail ;

### II. Direction nationale de la police aux frontières (DNPAF)

- Anne CHAZAREIX, Commissaire divisionnaire, Cheffe de la Division des Frontières Schengen et Outre-Mer ;

### III. Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

#### ➤ Mission des conventions et de l'entraide judiciaire (CEJ) :

- Yannick ANDRIANARAHINJAKA, chef de mission,
- Lucas FROMENT, adjoint au chef de mission, chef du pôle convention,
- Claire DERLON, rédactrice BCNJ, *en visioconférence* ;

#### ➤ Directions géographiques :

- Gabriel BOURLAUD, rédacteur Belgique et Luxembourg, Mission Europe occidentale et nordique,
- Antoine STARCKY, chef de la Mission de l'Allemagne, de l'Europe alpine et adriatique,
- Florian VEAUDECRENNE, rédacteur Suisse, Mission de l'Allemagne, de l'Europe alpine et adriatique,
- Alexandre BACHELET, rédacteur Italie, Mission de l'Europe méditerranéenne,
- Olivia LAMY, rédactrice Espagne, Mission de l'Europe méditerranéenne, *en visioconférence* ;

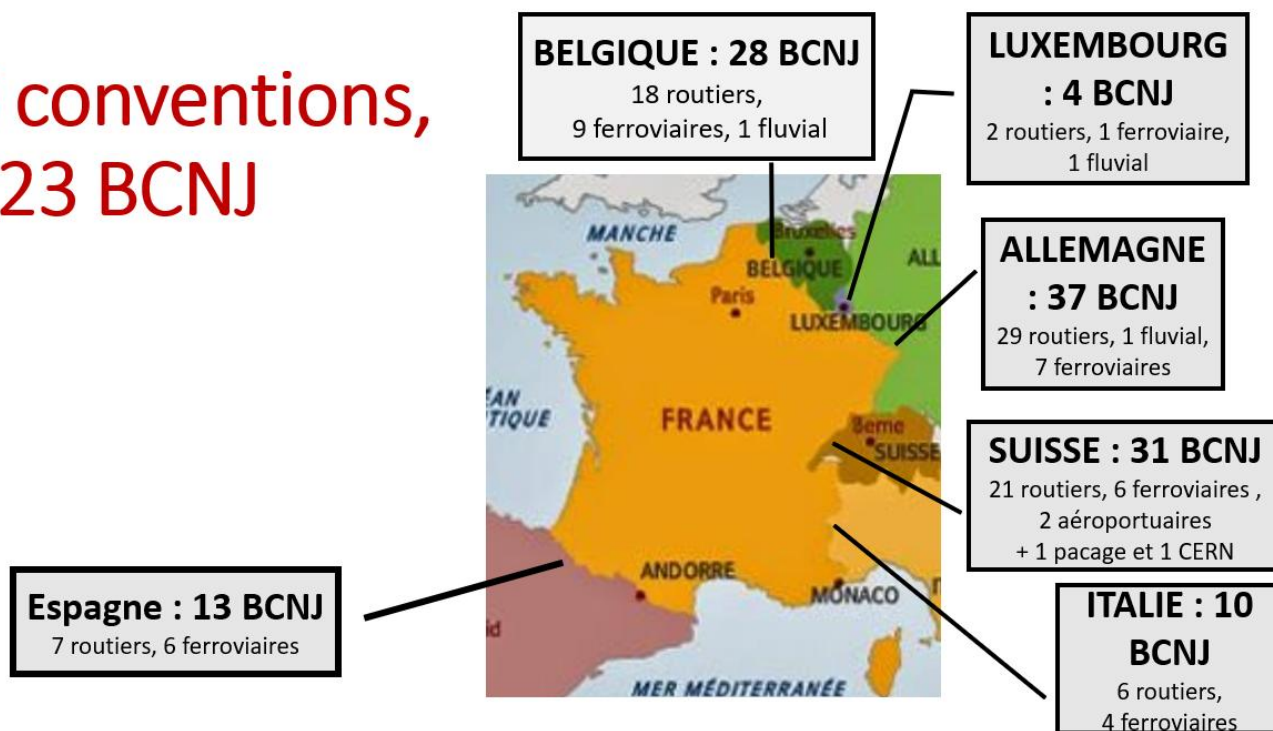
#### ➤ DJ/MAT :

- Alexandre PIQUET, chef de de la Mission des accords et traités,
- François MATTRET, rédacteur.



## ANNEXE I

6 conventions,  
123 BCNJ





## ANNEXE II

### LISTE DES 137 BCNJ AU 24 JUIN 2025

Localisation du BCNJ	Fondement juridique et date de création	Statut
<i>Allemagne (37 BCNJ dont 22 actifs )</i>		
Kehl – Pont de l’Europe	Décret n° 62-662 du 6 juin 1962	Inactif
Habkirchen		Inactif
Brême d’Or (Sarrebruck)		Actif
Grossrossein		Actif
Nasweiler-Bremerhof		Actif
Strasbourg – Pont de l’Europe		Actif
Brême d’Or (Spickeren)		Inactif
Neuenburg (Bade)	Décret n° 63-1054 du 15 octobre 1963	Inactif
Apach	Décret n° 65-102 du 12 février 1965	Inactif
Gare d’Apach	Décret n° 65-150 du 23 février 1965	Inactif
Gare de Neuenburg (Bade)		Inactif
Gare de Kehl		Inactif
Gare de Sarrebruck		Inactif
Gare de Uberherrn		Inactif
Gare de Forbach		Actif
Gare de Sarreguemines		Inactif
Frauenberg	Décret n° 65-1054 du 14 avril 1965	Inactif
Habkirchen		Inactif
Breisach	Décret n° 65-1179 du 29 décembre 1965	Actif
Brenschelbach		Actif
Neuf-Brisach		Actif
Chalampé	Décret n° 67-646 du 29 juillet 1967	Actif
Sarrebruck – Autoroute	Décret n° 70-155 du 20 février 1970	Actif
Sarrebruck – Spicheren	Décret n° 72-80 du 21 janvier 1972	Actif
Freistett – Gambshain	Décret n° 75-1045 du 28 octobre 1975	Actif
Gerstheim – Ottenheim	Décret n° 78-950 du 11 septembre 1978	Actif
Huningue – Weil am Thein	Décret n° 83-308 du 13 avril 1983	Actif
Benheim – Iffezheim		Actif
Ottmarsheim	Décret n° 85-357 du 21 mars 1985	Actif
Grosbliederstroff – Kleinblittersdorf	Décret n° 86-943 du 6 août 1986	Actif
Scheibenhard – Lauterbourg / Bienwald	Décret n° 86-944 du 6 août 1986	Actif
Marckolsheim – Sasbach	Décret n° 86-945 du 6 août 1986	Actif
Saint-Germanshof / Weiler	Décret n° 87-700 du 24 août 1987	Actif
Lembach / Hirschthal	Décret n° 87-702 du 24 août 1987	Inactif

Lauterbourg – Neulauterburg	Décret n° 88-782 du 22 juin 1988	Inactif
Walschbronn – Kroppen	Décret n° 88-1191 du 23 décembre 1988	Actif
Schoeneck – Gersweiler	Décret n° 89-767 du 16 octobre 1989	Actif
<b>Suisse (31 BCNJ actifs)</b>		
Ferney – Voltaire	Décret n° 62-1220 du 15 octobre 1962	Actif
Aéroport Genève-Cointrin		Actif
Gare de Delle	Décret n° 67-682 du 7 août 1967	Actif
Châtelard (Valais)	Décret n° 72-74 du 21 janvier 1972	Actif
Gare de Châtelard		Actif
Gare de Bâle	Accord signé le 9 avril 1973, avenant en cours de négociation	Actif
Croix-blanche	Décret n° 74-189 du 22 février 1974	Actif
La Cure	Décret n° 76-1223 du 20 décembre 1976	Actif
Allschwil (Neuwiller)		Actif
Trafic de pacage (mouvements frontaliers de troupeaux d'animaux)		Actif
Laboratoires I et II de l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN)	Décret n° 78-442 du 20 mars 1978	Actif
Aéroport Bâle-Mulhouse	Décret n° 78-581 du 21 avril 1978	Actif
Allschwil (Hegenheim)	Décret n° 82-12 du 4 janvier 1982	Actif
Huningue – Route	Décret n° 87-165 du 9 mars 1987	Actif
Saint-Louis / Bâle	Décret n° 90-25 du 3 janvier 1990	Actif
Vallorbe-Le-Creux / La Ferrière-sous-Jourgne	Décret n° 92-342 du 1 <sup>er</sup> avril 1992	Actif
Gare de Genève-Eaux-Vives	Décret n° 95-799 du 14 juin 1995	Actif
Troinex	Décret n° 95-800 du 14 juin 1995	Actif
DC 35 b	Décret n° 95-801 du 14 juin 1995	Actif
Cara		Actif
Bardonnex Saint-Julien		Actif
Veyrier I – Le Pas de l'échelle / Fossard-Vernaz		Actif
Thonex-Vallard	Décret n° 95-806 du 14 juin 1995	Actif
Gare de Genève-Cornavin	Décret n° 96-544 du 13 juin 1996	Actif
Bâle – Lysbüchel	Décret n° 2000-132 du 11 février 2000	Actif
Pontarlier	Décret n° 2009-1072 du 26 août 2009	Actif
Vallorbe		Actif
Gare d'Annemasse	Accord signé en 2019	Actif
Delle – Boncourt		Actif
Col France		Actif

Saint-Gingolph	Accord signé en 2021	Actif
<b>Belgique (28 BCNJ actifs)</b>		
Route d'Erquelinnes (Jeumont)	Décret n° 65-930 du 2 novembre 1965	Actif
Route de Mons (Maubeuge)		Actif
Route de Mons (Valenciennes)		Actif
Route de Rekken (Neuville-en-Ferrain)		Actif
Route de Rocroi (Couvain)		Actif
Gare d'Erquelinnes		Actif
Gare de Jeumont		Actif
Gare de Blandain		Actif
Gare de Tourcoing		Actif
Gare de Quévy		Actif
Route Charleroi – Maubeuge		Actif
Route Bruxelles – Paris Nord		Actif
Route Tournai – Lille		Actif
Route Grand-Reng (Vieux-Reng)	Décret n° 68-1012 du 8 novembre 1968	Actif
Route Bray – Dunes – La Panne	Décret n° 70-420 du 12 mai 1970	Actif
Halluin-Est / Ménin-Est	Décret n° 71-265 du 2 avril 1971	Actif
Route Dour à Bavia	Décret n° 73-333 du 14 mars 1973	Actif
Saint-Aybert / Hensies	Décret n° 73-483 du 11 mai 1973	Actif
Camphin-Lamain	Décret n° 74-887 du 22 octobre 1974	Actif
Wattrelos / Herseaux	Décret n° 77-302 du 22 mars 1977	Actif
Saint-Michel /Hirson-Forêt / Macquenoise		Actif
La Chapelle-Beaubru	Décret n° 78-229 du 24 février 1978	Actif
Aubange – Mont-Saint-Martin (autoroute Arlon – Longwy)	Décret n° 79-966 du 2 novembre 1979	Actif
Mouscron / Neuville-en-Ferrain	Décret n° 80-150 du 12 février 1980	Actif
Hensies – Condé	Décret n° 82-435 du 19 mai 1982	Actif
Mont-Saint-Martin – Aubange	Décret n° 82-527 du 14 juin 1982	Actif
Gare de Courtrai – Lille	Décret n° 88-119 du 1 <sup>er</sup> février 1988	Actif
Stenvoorde – Abele	Décret n° 89-930 du 20 décembre 1989	Actif
<b>Italie (10 BCNJ dont 6 actifs)</b>		
Gare de Modane	Décret n° 54-1284 du 3 décembre 1954	Actif
Gare de Vintimille		Inactif
Col de Montgenèvre	Décret n° 60-216 du 3 mars 1960	Actif
Vintimille (autoroute)	Décret n° 73-188 du 16 février 1973	Inactif
Fréjus – Bardonnèche	Décret n° 82-947 du 28 octobre 1982	Actif
Fréjus – Modane		Actif
Fréjus – Autoport Fréney		Actif

Gare de Breil-sur-Roya	Décret n° 83-979 du 2 novembre 1983	Inactif
Gare de Limone		Inactif
Mont-Blanc – Entrèves	Décret n° 84-199 du 16 mars 1984	Actif
Luxembourg (4 BCNJ dont 3 actifs)		
Routes et voies ferrées franco-luxembourgeoises	Décret n° 54-1341 du 22 décembre 1954	Actif
Schengen	Décret n° 71-78 du 26 janvier 1971	Actif
Schengen (fluvial)		Inactif
Dudelange – Zoufftgen	Décret n° 81-979 du 29 octobre 1981	Actif
Espagne (13 BCNJ dont 7 actifs)		
Hendaye – Irun	Décret n° 67-634 du 23 juillet 1967	Inactif
Latour-de-Carol	Décret n° 67-655 du 28 juillet 1967	Actif
La Junquera	Décret n° 69-779 du 16 juillet 1969	Inactif
Gare d’Hendaye	Décret n° 69-884 du 10 septembre 1969	Actif
Cerbère	Décret n° 69-924 du 17 septembre 1969	Actif
Irun	Décret n° 69-925 du 17 septembre 1969	Inactif
Canfranc	Décret n° 70-454 du 26 mai 1970	Inactif
Cerbère – Col des Balistres	Décret n° 70-906 du 29 septembre 1970	Actif
Behobia	Décret n° 71-157 du 25 février 1971	Inactif
Perthus	Décret n° 76-1160 du 10 décembre 1976	Actif
Melles Le Sérial	Décret n° 78-896 du 9 août 1978	Actif
Port-Bou	Décret n° 88-394 du 15 avril 1988	Inactif
Biriattou	Décret n° 2009-666 du 9 juin 2009	Actif
Royaume-Uni (12 BCNJ actifs)		
Calais (tunnel)	Décret n° 2001-481 du 5 juin 2001	Actif
Folkstone		Actif
Ashford		
Saint Pancras		Actif
Ebbsfleet		Actif
Paris Gare du Nord		Actif
Lille Europe		Actif
Calais - Frétun		Actif
Port de Calais	Décret n° 2004-137 du 6 février 2004	Actif
Port de Boulogne-sur-Mer		Actif
Port de Douvres		Actif
Port de Dunkerque		Actif
Pays-Bas (1 BCNJ actif)		
Aéroports de Saint-Martin	Décret n° 2007-1252 du 21 août 2007	Actif
Andorre (1 BCNJ actif)		
Porta	Décret n° 2015-1189 du 25 septembre 2015	Actif