

N° 442

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2002-2003

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 24 juillet 2003
Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 septembre 2003

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 d'un accord sous forme d'échange de lettres complétant l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière du 3 octobre 1997,

Par M. Philippe FRANÇOIS,

Sénateur,

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 757, 952 et T.A. 160

Sénat : 372 (2002-2003)

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LE CADRE JURIDIQUE DE LA COOPÉRATION POLICIÈRE ET DOUANIÈRE AVEC L'ITALIE	4
A. DE L'ACCORD DE SCHENGEN À L'ACCORD DE CHAMBÉRY	4
B. LE CONTENU DE L'ACCORD DE CHAMBÉRY	4
II. L'APPLICATION DE L'ACCORD DE CHAMBÉRY A RÉVÉLÉ CERTAINES INSUFFISANCES AUXQUELLES L'ÉCHANGE DE LETTRES DU 1^{ER} JUILLET 2002 VISE À REMÉDIER	6
A. LES PRÉCISIONS APPORTÉES PAR L'ÉCHANGE DE LETTRES	6
B. UN PREMIER BILAN POSITIF DE L'ACCORD DE CHAMBÉRY AINSI COMPLÉTÉ	7
CONCLUSION	9
EXAMEN EN COMMISSION	10
PROJET DE LOI	11
ANNEXE : TEXTE DES LETTRES ÉCHANGÉES ENTRE LES DEUX MINISTRES DE L'INTÉRIEUR	12

Mesdames, Messieurs,

La coopération transfrontalière entre la France et l'Italie en matière policière et douanière, fondée sur un accord signé à Chambéry le 3 octobre 1997, est opérationnelle depuis le 1^{er} avril 2000.

Ses premiers résultats sont concluants : l'instauration de patrouilles mixtes de police franco-italiennes, ainsi que les échanges d'informations sur les principaux trafics transfrontaliers, a ainsi permis une efficacité accrue de la répression de ces trafics.

Cependant, les activités de ces patrouilles sont contrariées par diverses carences constatées, par la mise en pratique de l'accord de Chambéry.

L'échange de lettres intervenu le 1^{er} juillet 2002 entre les ministres italiens et français de l'intérieur vise à compléter de façon pragmatique cet accord en matière de port d'arme de service et d'uniforme réglementaire par les policiers intégrés dans les patrouilles mixtes.

I. LE CADRE JURIDIQUE DE LA COOPÉRATION POLICIÈRE ET DOUANIÈRE AVEC L'ITALIE

A. DE L'ACCORD DE SCHENGEN À L'ACCORD DE CHAMBÉRY

L'accord de Schengen, signé le 14 juin 1985, a posé le principe du libre franchissement des frontières par tous les ressortissants des Etats membres des Communautés européennes. Cette libre circulation des personnes s'est accompagnée de modalités nouvelles de contrôle aux frontières intra-communautaires, fondées sur l'article 39 de la convention d'application de l'accord, conclue en 1990.

Cet article impose aux Etats parties un devoir d'assistance entre leurs services de police aux fins de prévention et de recherche des faits punissables. Son paragraphe 4 prévoit la possibilité de conclusion d'arrangements spécifiques entre les ministres chargés de l'ordre public dans les régions frontalières.

Le paragraphe 5 organise la possibilité d'accords bilatéraux plus complets entre les pays ayant une frontière commune.

Pour faciliter et normaliser de tels accords bilatéraux, le Comité de coordination de la politique européenne de sécurité intérieure a établi, en 1996, un modèle de convention transfrontalière dans les domaines de la police et des douanes.

Sur cette base, des accords bilatéraux ont déjà été conclus par la France avec l'Allemagne, le 9 octobre 1997, l'Espagne, le 7 septembre 1998, la Belgique, le 5 mai 2001, et le Luxembourg, le 15 octobre 2001.

Les deux premiers sont ratifiés, les deux autres restent à l'être. Par ailleurs, un accord similaire a été conclu avec la Suisse, le 11 mai 1998. Il est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2000.

Une procédure de ce type a également été entreprise avec l'Italie, aboutissant à un accord signé à Chambéry le 3 octobre 1997 par les deux ministres de l'Intérieur, et entré en vigueur le 1^{er} avril 2000.

B. LE CONTENU DE L'ACCORD DE CHAMBÉRY

Comme pour les autres accords bilatéraux du même type, l'accord de Chambéry applique les modalités de contrôle aux frontières prévues par les conventions d'application de 1990 et 1996 : suppression des contrôles fixes aux frontières intérieures, et report de ceux-ci aux frontières extérieures ;

maintien des contrôles, mais sous forme mobile, aux frontières intra-communautaires ; coopération directe et renforcée entre les services de police et de douane des deux pays frontaliers.

Cette coopération est fondée sur la création de Centres de coopération policière et douanière (CCPD) qui existent déjà dans les pays avec lesquels des accords de ce type ont déjà été signés : l'Allemagne, l'Espagne et la Belgique.

Avec l'Italie, deux de ces centres ont été créés, et installés à Vintimille et à Modane. Ces centres communs franco-italiens permettent des échanges d'informations entre les services de police, de gendarmerie et de douane des deux pays sur les principaux trafics transfrontaliers représentés par les flux migratoires irréguliers, les trafics de stupéfiants, et les trafics de véhicules.

Par ailleurs, des patrouilles de police mixtes franco-italiennes ont été constituées.

II. L'APPLICATION DE L'ACCORD DE CHAMBÉRY A RÉVÉLÉ CERTAINES INSUFFISANCES AUXQUELLES L'ÉCHANGE DE LETTRES DU 1^{ER} JUILLET 2002 VISE À REMÉDIER

A. LES PRÉCISIONS APPORTÉES PAR L'ÉCHANGE DE LETTRES

Des précisions ont été apportées à l'accord de Chambéry à la suite d'une visite du ministre français de l'Intérieur à la frontière franco-italienne, qui lui a permis de constater que l'extension du rôle de patrouilles mixtes, dont l'efficacité est sans égale, nécessitait des évolutions de certaines dispositions de l'accord de 1997. Aujourd'hui constituées, et opérant quotidiennement au sein des corps, français et italien, de la police des frontières, ces patrouilles ont vocation à s'étendre à la gendarmerie et aux douanes. La première patrouille mixte est intervenue en France le 10 avril 2003, et en Italie, le 7 mai 2003.

D'ores et déjà, le travail de contrôle des passagers traversant la frontière à bord de trains ou de voitures que ces patrouilles effectuent a permis d'instaurer un climat dissuasif pour les passeurs de travailleurs clandestins, ou les auteurs des divers trafics transfrontaliers précédemment évoqués.

Mais l'intensification de l'action de ces patrouilles était entravée par l'absence de possibilité pour leurs membres de porter leur uniforme et leur arme de service sur le territoire de l'Etat partenaire. En effet, l'accord de Chambéry ne le prévoyait pas.

Aussi, le ministre français de l'intérieur, a-t-il été convenu, en accord avec son homologue italien, de compléter l'accord de Chambéry par la procédure souple et rapide d'un échange de lettres évoquant les principales précisions à cet accord.

Cet échange de lettres vise à donner un fondement juridique à une pratique déjà existante, née des nécessités opérationnelles. **Les policiers en patrouille sur le territoire de l'Etat partenaire n'ont qu'un rôle d'observateur, mais leur présence doit être identifiée visuellement par leur uniforme. Par ailleurs, ils doivent être habilités à utiliser, dans les stricts cas de légitime défense, leur arme de service.** Cette possibilité d'utilisation, ainsi encadrée, est nécessaire à une activité efficace de ces patrouilles, qui peuvent être confrontées à de vives résistances lors de leurs interventions. Il convient, dans de telles circonstances, que les policiers de l'Etat partenaire ne constituent pas une cible facile et sans défense pour les délinquants appréhendés.

B. UN PREMIER BILAN POSITIF DE L'ACCORD DE CHAMBÉRY AINSI COMPLÉTÉ

Les deux centres de coopération policière et douanière (CCPD) constitués par les policiers italiens et français sont situés à Vintimille et Modane.

Leur activité consiste, d'abord, en des échanges d'informations dont le bilan, au 2 juillet 2003, était le suivant :

Vintimille : volume des échanges d'information au 2 juillet 2003

	2003
Total des échanges ¹	15 718
Vérifications fichiers et consultations des documentations diverses	9 399
Résultats positifs	1 304
Assistance aux procédures de réadmission	317

¹ total supérieur à la somme des rubriques, car prenant également en compte d'autres types d'informations

Modane : volume des échanges d'information au 2 juillet 2003

	2003
Total des échanges	7 724
Vérifications fichiers et consultations des documentations diverses	7 163
Résultats positifs	53
Assistance aux procédures de réadmission	508

Ces résultats ont été obtenus dans les conditions suivantes :

Le CCPD de Vintimille :

- mise en service le 1^{er} juillet 2002

Dominante police nationale – coordonnateur français issu de la police aux frontières ; commissaire principal

Effectifs français : 18 fonctionnaires

. 11 police nationale (1 officier, 9 agents du corps de maîtrise, 1 administratif)

. 5 gendarmerie (1 officier, 4 sous-officiers)

. 2 douanes (1 contrôleur, 1 agent)

Effectifs italiens : 19 fonctionnaires (8 police d'Etat, 4 carabiniers, 4 gardes des finances, 2 douanes et 1 administratif)

Ces effectifs sont conformes aux prévisions.

Le CCPD de Modane :

Le centre de coopération policière et douanière (CCPD) de Modane a été créé le 18 septembre 2000 sur les bases de l'ancienne structure du commissariat commun, lui-même ouvert en juillet 1997. Il a progressivement évolué vers une structure CCPD.

Dominante gendarmerie nationale – coordonnateur issu de la gendarmerie ; chef d'escadron

Effectif français : 12 fonctionnaires :

- Police nationale : 7 (1 officier, 6 agents du corps de maîtrise)

- Gendarmerie nationale : 4 militaires sous-officiers

- Douanes et droits indirects : 1 personnel sur les trois prévus.

Effectifs italiens : 9 fonctionnaires sur 10 prévus, dont 3 carabiniers et 10 policiers.

CONCLUSION

L'échange de lettres complétant l'accord de Chambéry reste à ratifier par la partie italienne.

Cette ratification doit s'accompagner d'un renforcement des effectifs affectés au CCPD de Modane, ainsi que d'une vigilance toute particulière portée par les deux pays aux trafics illicites d'êtres humains, ainsi qu'aux mouvements de clandestins qui peuvent renforcer les dangers diffus d'actions terroristes qui pèsent sur l'ensemble méditerranéen.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport au cours de sa séance du mercredi 24 septembre 2003.

A la suite de l'exposé du rapporteur, M. André Dulait, président, s'est félicité du renforcement de l'efficacité des contrôles permis par le projet de loi.

M. Xavier de Villepin s'est interrogé sur les relations fonctionnelles existant, en Italie, entre les corps respectifs des carabinieri et des policiers. En réponse, le rapporteur a rappelé que la commission lui avait récemment confié la mission de s'informer sur l'organisation des corps de gendarmerie dans différents pays d'Europe, dont l'Italie.

A M. André Dulait, président, qui a souhaité savoir s'il existait une recrudescence des passages illégaux de la frontière, M. Philippe François a rappelé que la coordination des contrôles franco-italiens dans le tunnel du Mont-Blanc était une première réponse à cette préoccupation.

Puis la commission a adopté le projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique¹

Est autorisée l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres, signées à Paris et à Imperia le 1^{er} juillet 2002, complétant l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière, signé le 3 octobre 1997, et dont le texte est annexé à la présente loi.

¹ Voir le texte annexé au projet de loi n° 757 – Assemblée nationale, XII^e Législature.

ANNEXE :

**TEXTE DES LETTRES ÉCHANGÉES
ENTRE LES DEUX MINISTRES DE L'INTÉRIEUR**

**MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE
ET DES LIBERTÉS LOCALES
LE MINISTRE**

Paris, le 1^{er} juillet 2002.

Monsieur le ministre,

A la suite des entretiens qui se sont déroulés entre des représentants de nos deux Gouvernements au sujet de la coopération policière et douanière franco-italienne, j'ai l'honneur, d'ordre de mon gouvernement, de vous proposer que, sur la base de l'article 14 de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière, signé à Chambéry le 3 octobre 1997, les agents des services compétents au sens de l'article 1^{er} de l'accord précité puissent participer à des patrouilles conjointes dans la zone frontalière telle que définie à l'article 10 dudit accord.

Dans ce cadre, les agents de l'Etat sur le territoire duquel se déroulera la patrouille conjointe pourront procéder à des contrôles et à des interpellations. Les agents de l'autre Etat ne participeront à la patrouille conjointe qu'en qualité d'observateurs. Ces derniers pourront, dans des conditions qui seront précisées en tant que de besoin par des ententes au niveau technique, revêtir leur uniforme national réglementaire ou un signe distinctif apparent et porter leur arme réglementaire à la seule fin de garantir, le cas échéant, leur légitime défense.

Pour l'accomplissement de leurs missions au sein des patrouilles conjointes, les agents de chacun des Etats seront soumis, sur le territoire de l'autre Etat, aux dispositions de l'article 9, paragraphes 4 et 5, de l'accord précité.

Je vous serais obligé de bien vouloir me faire savoir si les dispositions qui précèdent recueillent l'agrément de votre gouvernement. Dans ce cas, la présente lettre ainsi que votre réponse constitueront un accord entre nos deux gouvernements qui prendra effet le premier jour du mois suivant le jour où chacun des gouvernements aura notifié à l'autre l'accomplissement des procédures internes requises en ce qui le concerne pour l'entrée en vigueur du présent accord.

Je vous prie, d'agréer, Monsieur le ministre, l'expression de mes sentiments cordiaux.

Nicolas Sarkozy

LE MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Imperia, le 1^{er} juillet 2002.

Monsieur le ministre,

J'ai l'honneur d'accuser réception de votre lettre du 1^{er} juillet dont la teneur suit :

« A la suite des entretiens qui se sont déroulés entre des représentants de nos deux Gouvernements au sujet de la coopération policière et douanière franco-italienne, j'ai l'honneur, d'ordre de mon gouvernement, de vous proposer que, sur la base de l'article 14 de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière, signé à Chambéry le 3 octobre 1997, les agents des services compétents au sens de l'article 1^{er} de l'accord précité puissent participer à des patrouilles conjointes dans la zone frontalière telle que définie à l'article 10 dudit accord.

Dans ce cadre, les agents de l'Etat sur le territoire duquel se déroulera la patrouille conjointe pourront procéder à des contrôles et à des interpellations. Les agents de l'autre Etat ne participeront à la patrouille conjointe qu'en qualité d'observateurs. Ces derniers pourront, dans des conditions qui seront précisées en tant que de besoin par des ententes au niveau technique, revêtir leur uniforme national réglementaire ou un signe distinctif apparent et porter leur arme réglementaire à la seule fin de garantir, le cas échéant, leur légitime défense.

Pour l'accomplissement de leurs missions au sein des patrouilles conjointes, les agents de chacun des Etats seront soumis, sur le territoire de l'autre Etat, aux dispositions de l'article 9, paragraphes 4 et 5, de l'accord précité.

Je vous serais obligé de bien vouloir me faire savoir si les dispositions qui précèdent recueillent l'agrément de votre gouvernement. Dans ce cas, la présente lettre ainsi que votre réponse constitueront un accord entre nos deux gouvernements qui prendra effet le premier jour du mois suivant le jour où chacun des gouvernements aura notifié à l'autre l'accomplissement des procédures internes requises en ce qui le concerne pour l'entrée en vigueur du présent accord. »

J'ai l'honneur de vous faire savoir que les dispositions qui précèdent recueillent l'agrément du Gouvernement italien.

Claudio Scajola