

N° 319

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 mai 2008

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 de Son Altesse Sérénissime le Prince de Monaco relatif à la mise à disposition de personnels de la police nationale française au profit de la Principauté de Monaco à l'occasion d'événements particuliers,

Par M. Jacques BLANC,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, *président* ; MM. Jean François-Poncet, Robert del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Plancade, Philippe Nogrix, André Boyer, Robert Hue, *vice-présidents* ; MM. Jacques Peyrat, Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, André Rouvière, André Trillard, *secrétaires* ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Brisepierre, M. Christian Cambon, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Joseph Kergueris, Robert Laufoaulu, Louis Le Pensec, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Daniel Percheron, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Jean-Pierre Raffarin, Yves Rispat, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, M. André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 718, 785 et T.A. 128

Sénat : 279 (2007-2008)

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I. LES RELATIONS D'AMITIÉ ET DE COOPÉRATION ENTRE LA FRANCE ET MONACO	6
A. LE TRAITÉ DU 24 OCTOBRE 2002 A RÉNOVÉ LES RELATIONS FRANCO-MONÉGASQUES	6
B. LA COOPÉRATION POLICIÈRE ACTUELLE ENTRE LA FRANCE ET MONACO	7
II. L'ACCORD RELATIF À LA COOPÉRATION POLICIÈRE ENTRE LA FRANCE ET MONACO	8
A. L'OBJET DE LA CONVENTION : PERMETTRE LA MISE A DISPOSITION PAR LA FRANCE DE PERSONNELS DE LA POLICE NATIONALE AU PROFIT DE LA PRINCIPAUTÉ	8
B. LES MODALITÉS ENCADRANT LA MISE A DISPOSITION DE PERSONNELS DE LA POLICE NATIONALE AU PROFIT DE MONACO	8
CONCLUSION	11
EXAMEN EN COMMISSION	12
PROJET DE LOI	13
ANNEXE - ETUDE D'IMPACT	14

Mesdames, Messieurs,

La France et la Principauté de Monaco ont signé, le 29 mars 2007, un accord précisant les modalités de mise à disposition par la France de personnels de la police nationale au profit de la Principauté de Monaco dans certaines circonstances particulières.

Cet accord vise à formaliser une coopération policière existante depuis déjà plusieurs années entre les deux pays.

Il s'inscrit aussi dans le cadre de la modernisation des relations franco-monégasques engagée par le traité d'amitié et de coopération, signé le 24 octobre 2002 et entré en vigueur le 1^{er} décembre 2005, qui prévoit dans son article 4 que « *la République française peut, à la demande ou avec l'agrément du Prince, faire pénétrer et séjourner sur le territoire de la Principauté de Monaco les forces nécessaires à la sécurité des deux Etats* ».

La visite officielle du Président de la République M. Nicolas Sarkozy à Monaco, le 25 avril dernier – la première visite d'un chef d'Etat français sur le rocher depuis onze ans – est venue confirmer l'étroitesse des relations franco-monégasques et s'est notamment traduite par le soutien apporté par le Prince Albert II au projet d' « Union pour la Méditerranée ».

Avant de présenter le contenu de l'accord, il a semblé utile à votre Rapporteur, qui préside le groupe interparlementaire France Monaco du Sénat, de rappeler son contexte en évoquant l'évolution des relations franco-monégasques et l'état actuel de la coopération policière entre les deux pays.

I. LES RELATIONS D'AMITIÉ ET DE COOPÉRATION ENTRE LA FRANCE ET MONACO

A. LE TRAITÉ DU 24 OCTOBRE 2002 A RÉNOVÉ LES RELATIONS FRANCO-MONÉGASQUES

Le Traité du 24 octobre 2002, destiné à adapter et à confirmer les rapports d'amitié et de coopération entre les deux Etats, entré en vigueur le 1er décembre 2005, a remplacé le traité d'amitié protectrice du 17 juillet 1918. Ce texte fait passer les relations franco-monégasques d'une « amitié protectrice » (selon les termes du précédent traité de 1918) à une « communauté de destin ».

L'esprit et le contenu du traité du 17 juillet 1918 ne correspondaient plus, en effet, aux réalités actuelles et n'étaient plus compatibles avec les prérogatives d'un État souverain, qui dispose d'une Constitution, qui est membre des Nations unies (depuis 1993), du Conseil de l'Europe (depuis 2004) et de nombreuses autres organisations internationales (mais pas de l'Union européenne).

Avec ce nouveau texte sont confirmées les relations d'amitié franco-monégasques, dont la spécificité est due à la situation géographique de la Principauté, ainsi qu'à notre histoire commune.

Le nouveau traité réaffirme la souveraineté et l'indépendance de la Principauté de Monaco, tout en poursuivant la politique d'étroite concertation suivie par les deux États, notamment dans le domaine des relations internationales. Il prévoit ainsi que « *la France assure à Monaco la défense de son indépendance et de sa souveraineté et garantit l'intégrité du territoire monégasque dans les mêmes conditions que le sien* » et que les actions de la Principauté, conduites dans l'exercice de sa souveraineté, s'accordent avec les intérêts fondamentaux de la République française dans les domaines politique, économique, de sécurité et de défense.

Le traité du 24 octobre 2002 met aussi fin à la nécessité d'un agrément français dans le cas d'une modification de l'ordre successoral. Cette clause n'a pas trouvé à s'appliquer, puisque le Prince Albert II a accédé au trône le 6 avril 2005 à la mort de son père, le Prince Rainier III, après plus de 50 ans de règne.

Il institue également une commission de coopération franco-monégasque, qui sert de cadre aux consultations régulières entre les deux pays sur les questions d'intérêt commun.

La visite officielle du Président de la République, M. Nicolas Sarkozy, à Monaco, le 25 avril dernier –la première visite d'un chef d'Etat français sur le rocher depuis onze ans– est venue confirmer l'étroitesse des relations franco-monégasques et s'est notamment traduite par le soutien apporté par le Prince Albert II au projet d' « Union pour la Méditerranée ».

B. LA COOPÉRATION POLICIÈRE ACTUELLE ENTRE LA FRANCE ET MONACO

Le traité d'amitié et de coopération du 24 octobre 2002 prévoit dans son article 4 que « *la République française peut, à la demande ou avec l'agrément du Prince, faire pénétrer et séjourner sur le territoire de la Principauté de Monaco les forces nécessaires à la sécurité des deux Etats* ».

La coopération policière entre la France et Monaco est ancienne et se traduit notamment par la mise à disposition par la France de personnels de la police nationale au profit des autorités monégasques.

Dès 1858, la Principauté de Monaco s'est dotée d'une police et en 1902 une direction de la sûreté publique a été instituée, placée sous l'autorité d'un directeur issu des cadres français.

La direction de la sûreté publique monégasque compte actuellement 517 employés, dont 97 personnels en civil, 370 personnels en tenue et 48 personnels administratifs.

Elle dispose de 11 postes de police, de 85 véhicules terrestres et maritimes et de 330 caméras de vidéo surveillance.

Face à l'insuffisance des moyens dont dispose la police monégasque, en particulier lors d'événements particuliers nécessitant une mobilisation policière importante, comme le Grand Prix de formule 1 ou la coupe d'Europe de football, ou encore lors de cérémonies princières exceptionnelles, la France apporte son aide à la Principauté en mettant à sa disposition des unités de maintien de l'ordre (compagnies républicaines de sécurité) ou d'autres fonctionnaires de police (comme des agents de la police aux frontières par exemple).

Le directeur général de la police nationale ayant jugé nécessaire en 2005 de formaliser la coopération existante, les négociations ont abouti à la conclusion, le 29 mars 2007, à Monaco, d'un accord précisant les modalités de mise à disposition de personnels de la police nationale.

II. L'ACCORD RELATIF À LA COOPÉRATION POLICIÈRE ENTRE LA FRANCE ET MONACO

A. L'OBJET DE LA CONVENTION : PERMETTRE LA MISE A DISPOSITION PAR LA FRANCE DE PERSONNELS DE LA POLICE NATIONALE AU PROFIT DE LA PRINCIPAUTÉ

Le présent accord vise à formaliser la coopération policière existante entre la France et Monaco en précisant les modalités de mise à disposition par la France des personnels de la police nationale au profit de la Principauté.

Il précise que cette mise à disposition peut intervenir à l'occasion d'évènements particuliers, mais qu'elle peut être refusée ou interrompue par l'une des parties si elle risque de « *nuire à sa souveraineté, ou à sa sécurité, ou d'affecter d'autres intérêts essentiels de l'Etat* ».

Une demande écrite doit être présentée par la Principauté en précisant la nature de l'évènement justifiant la mise à disposition, les missions de police concernées, la durée, ainsi que l'évaluation des besoins opérationnels.

Les missions pouvant donner lieu à la mise à disposition de personnels comprennent :

- l'aide et l'assistance aux personnes ;
- la protection des biens ;
- la surveillance générale et l'application sur la voie publique des mesures de police ;
- le maintien ou le rétablissement de l'ordre ;
- la participation à des contrôles d'identité ;
- l'assistance à caractère technique ou scientifique ;
- l'intervention d'unités spécialisées en cas de risque pour l'intégrité des personnes.

La mise à disposition est précédée d'un échange d'informations opérationnelles et d'une concertation relative à l'organisation du service.

Un compte-rendu est établi à l'issue de chaque mission et le déroulement des missions peut faire l'objet d'une évaluation conjointe.

B. LES MODALITÉS ENCADRANT LA MISE A DISPOSITION DE PERSONNELS DE LA POLICE NATIONALE AU PROFIT DE MONACO

Les forces de police mises à disposition de la Principauté sont placées sous le contrôle des autorités civiles et judiciaires monégasques.

Elles restent cependant placées sous un commandement organique ou opérationnel mixte.

Dans certains cas (notamment en cas de légitime défense ou de flagrant délit d'une particulière gravité), elles peuvent agir de leur propre initiative dans le respect de la législation française.

Les forces peuvent utiliser des moyens matériels et l'armement dont elles sont habituellement dotées, l'octroi de moyens exceptionnels (comme les canons à eau par exemple) nécessitant, sauf urgence, une demande spécifique.

L'engagement de la force publique dans les missions de maintien ou de rétablissement de l'ordre est subordonné à un ordre exprès de l'autorité monégasque compétente. L'emploi de la force est précédé de sommations de l'officier de police judiciaire. L'engagement des agents mis à disposition s'effectue conformément aux règles d'intervention qui s'appliquent en France.

Dans les autres cas, l'usage de la contrainte est encadré par l'exigence d'un ordre ou d'une réquisition après de l'autorité monégasque compétente, d'une part, et par l'obligation de respecter les principes de nécessité et de proportionnalité, d'autre part.

Les policiers français porteront leur uniforme ou un brassard et devront se munir de leur carte d'identité professionnelle.

La Principauté s'engage, en cas de besoin, à faire bénéficier les personnels de la police française mis à sa disposition, de l'assistance et de la protection qu'elle assure à son personnel.

Cette protection couvre par exemple l'éventuelle assistance juridique des fonctionnaires des unités mobiles qui feraient l'objet d'une plainte auprès des autorités judiciaires monégasques, et la prise en charge des frais médicaux consécutifs à une blessure survenue à l'occasion du service dans la Principauté.

En matière de responsabilité civile, la partie monégasque supporte la réparation des dommages causés par les agents mis à sa disposition, et ne peut en demander le remboursement aux autorités françaises sauf en cas de faute personnelle détachable du service commise par l'agent.

Le droit pénal monégasque s'applique aux agents mis à disposition qui commettraient ou seraient victimes d'infractions.

Les autorités monégasques remboursent également les frais occasionnés par la mise à disposition par la France des fonctionnaires de police.

CONCLUSION

L'accord relatif à la mise à disposition par la France de personnels de la police nationale au profit de la Principauté de Monaco à l'occasion d'évènements particuliers vise à formaliser la coopération en matière policière qui existe depuis déjà de nombreuses années entre les deux Etats.

Cet accord s'inscrit également dans le cadre du traité d'amitié et de coopération du 24 octobre 2002 et il participe à la refonte de nos relations politiques, administratives, juridiques et financières avec la Principauté.

En conséquence, votre rapporteur vous recommande l'adoption du présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa réunion du 7 mai 2008.

M. André Boyer s'étant interrogé sur les modalités de remboursement par la Principauté des frais occasionnés par la mise à disposition des personnels de la police nationale française, M. Jacques Blanc a précisé que l'accord prévoyait la prise en charge du coût des mises à disposition, ces frais faisant l'objet, sauf urgence ou accord conjoint, d'un devis préalable. Les charges consécutives à la détérioration de matériels appartenant aux forces de police mises à disposition pourront également donner lieu à des remboursements, selon des modalités qui seront définies ultérieurement.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté le projet de loi, en demandant qu'il fasse l'objet d'une procédure simplifiée en séance publique.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de son Altesse Sérénissime le Prince de Monaco relatif à la mise à disposition de personnels de la police nationale française au profit de la Principauté de Monaco à l'occasion d'événements particuliers, signée à Monaco le 29 mars 2007, et dont le texte est annexé à la présente loi¹.

¹ Voir le document Assemblée nationale n° 718, treizième législature.

ANNEXE - ETUDE D'IMPACT

Cet accord est destiné à adapter et confirmer les mesures prévues par le Traité d'amitié et de coopération entre la République française et la Principauté de Monaco, signé le 24 octobre 2002.

Ce Traité d'amitié et de coopération dispose en effet en son article 4 que « *la République française peut, à la demande ou avec l'agrément du Prince, faire pénétrer et séjourner sur le territoire de la Principauté de Monaco les forces nécessaires à la sécurité des deux Etats* ».

Néanmoins, afin de préciser le cadre juridique et opérationnel des missions exercées par les agents français à l'occasion des missions précitées, il est apparu nécessaire de décliner dans un texte de référence un canevas technique spécifique sur la base de la doctrine d'emploi des unités françaises.

Cet accord n'impliquera pas de modification en droit interne.