



N° 952

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 juin 2003.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI (n° 757), *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 signées à Paris et Imperia le 1^{er} juillet 2002,*

PAR M. JEAN-CLAUDE GUIBAL,

Député

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I - LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD DE CHAMBERY DE 1997	7
A - L'ACTIVITE DES CENTRES DE COOPERATION POLICIERE ET DOUANIERE.....	7
1) Un premier bilan de l'activité des centres.....	7
2) Les effectifs affectés aux centres	8
B - BILAN DE L'ACTIVITE DES SERVICES DE SECURITE DANS LA ZONE FRONTALIERE.....	8
II - LE COMPLEMENT APORTE PAR L'ECHANGE DE LETTRES DE 2002.....	11
A - LA COOPERATION BILATERALE ENTREE DANS LA PRATIQUE	11
1) L'organisation des contrôles de personnes et de véhicules	11
2) Les opérations d'observation et de poursuite transfrontalières.....	12
3) Les autres canaux de coopération bilatérale	12
B - LES PATROUILLES CONJOINTES : UNE METHODE QUOTIDIENNE	13
CONCLUSION	16
EXAMEN EN COMMISSION	18

Mesdames, Messieurs,

Un important accord de coopération transfrontalière en matière policière et douanière a été signé le 3 octobre 1997 à Chambéry entre les Gouvernements français et italien, accord entré en vigueur le 1^{er} avril 2000.

Il prévoit la création de deux centres de coopération policière et douanière, l'un à Vintimille, en Italie, en remplacement du commissariat commun implanté depuis 1990 dans la gare ferroviaire, l'autre à Modane, en France, sur le site du commissariat commun qui fonctionne depuis 1997.

Le centre de Vintimille a été inauguré le 1er juillet 2002 par les ministres de l'intérieur des deux pays. Celui de Modane est installé dans les locaux de l'ancien commissariat commun, mais ceux-ci étant trop exigus, le centre n'a pas encore pu accueillir l'ensemble des personnels prévus. Il n'est pas envisagé de créer de troisième structure pour le moment.

L'accord de Chambéry institue également une coopération directe entre les autorités et les services de police, de gendarmerie et de douanes des deux pays, coopération qui peut se baser sur des méthodes et moyens énumérés par l'accord, dont certains étaient déjà pratiqués auparavant, mais qu'il s'agit à présent de rendre systématiques. En effet, on se souvient que la Convention d'application des Accords de Schengen de 1990 a conduit à la suppression des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen : ceux-ci, considérés comme peu efficaces, ont été remplacés par des contrôles mobiles effectués dans la zone frontalière d'une part, et par un renforcement de la coopération policière et judiciaire entre autorités des pays frontaliers, d'autre part.

Le présent rapport établit un bilan de l'application de l'accord de Chambéry, avant de présenter l'ajout effectué par le présent projet de loi, autorisant l'approbation de l'accord intervenu, par échange de lettres, le 1^{er} juillet 2002, également entre les Gouvernements français et italien.

I - LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD DE CHAMBERY DE 1997

A - L'activité des centres de coopération policière et douanière

1) Une activité accrue pour le centre de Vintimille

Le centre de Vintimille, depuis sa mise en fonctionnement, le 1^{er} juillet 2002, selon le schéma prévu par l'accord bilatéral, a établi le bilan d'activité suivant (qui inclut l'activité jusqu'au 30 avril 2003, soit une durée de dix mois) : les échanges d'information se sont élevés au total à 18 367 demandes, dont 12 628 demandes françaises et 5 739 demandes italiennes.

Avant l'entrée en fonction de cette nouvelle structure qu'est le CCPD, le niveau des échanges du commissariat commun était, pour la même période de référence (juillet 2001 à fin avril 2002) de 12 865 demandes traitées soit 9 669 demandes françaises et 3 196 demandes italiennes. La nouvelle structure a donc attiré, et pu traiter, une augmentation globale des échanges de l'ordre de 43 %.

Au sein de ce volume d'informations échangées, les principales vérifications portent sur les personnes, les véhicules volés et les documents d'identité.

Les échanges d'informations permettent concrètement :

- d'interpeller les trafiquants de véhicules à destination du Maghreb pour la plupart au départ des ports français et italiens ;
- d'interpeller les porteurs de faux documents d'identité contrôlés par les services ou se présentant dans les préfectures ;
- d'échanger des informations sur les Français auteurs d'infractions en Italie et réciproquement notamment en matière de stupéfiants ;
- d'échanger des informations sur les passeurs et les flux migratoires.

Les échanges d'informations via le CCPD de Vintimille ont également permis la résolution de deux affaires d'homicide volontaire.

Par ailleurs, le CCPD de Vintimille instruit l'ensemble des demandes de réadmission extérieures à la zone frontalière : pour la même période de référence le centre a traité 409 demandes de réadmissions dans le sens France-Italie et 117 demandes dans le sens Italie-France.

2) Les effectifs affectés aux centres

S'agissant du centre de Vintimille, les effectifs prévus par la Partie française sont de 19 personnes réparties de la manière suivante : 12 policiers dont un commissaire principal, coordonnateur pour la partie française du centre ; 2 douaniers, dont un contrôleur et 5 gendarmes. On notera qu'il manque encore deux douaniers que la Direction Générale des Douanes s'est engagée à affecter à Vintimille.

Du côté italien, 19 agents au total sont ainsi répartis : 9 Polizia dont un personnel administratif, 4 Carabinieri, 4 Guardia de Finanza, 2 Dogana.

Les effectifs actuels du centre ne permettent malheureusement pas un fonctionnement du centre 24 heures sur 24 comme prévu car le statut des fonctionnaires italiens ne permet pas un travail de nuit ou de week-end dans les postes administratifs (les postes des centres de coopération policière et douanière font partie de cette catégorie).

Il n'y a pas d'officier de la Police judiciaire présent en permanence au centre de Vintimille, mais il a été considéré que la présence efficace d'un officier de liaison italien affecté à l'antenne de Nice du S.R.P.J. de Marseille rendait moins nécessaire la présence d'un fonctionnaire de la P.J. au centre de Vintimille. Aucun fonctionnaire de police judiciaire n'est encore présent à Modane, mais un officier devrait y être prochainement affecté.

Le centre de Vintimille devrait intégrer en juillet 2003 des locaux neufs très bien équipés, situés à Pont Saint-Louis.

Le centre de Modane n'a pas encore fait l'objet d'une inauguration solennelle, car les locaux qu'il occupe jusqu'à présent sont trop exigus pour accueillir les 38 agents prévus, dont 19 Français et 19 Italiens. Une installation est prévue en octobre 2003 dans de vastes locaux de 800 m² au Freney, en territoire français.

B - Bilan de l'activité des services de sécurité dans la zone frontalière

Dans le domaine de la lutte contre le trafic de stupéfiants, des échanges d'informations opérationnelles sont menés en temps réel avec la participation de l'officier de liaison italien en poste à Nice, concernant les développements en Italie d'enquêtes ouvertes en France. Cette coopération a conduit en 2001, 2002 et 2003 (mai) à la mise sous écrou de 69 personnes

prises en cause dans 59 affaires, à la saisie de 1,698 kg d'héroïne, 112,89 kg de cocaïne, de 5.537 kg de résine de cannabis, de 681 gélules d'amphétamines, de 16 020 cachets de Neposyne et d'un million d'euros.

En 2002, la poursuite des enquêtes en France a provoqué l'arrestation de 21 autres personnes.

Il faut préciser que 80 % du trafic de stupéfiants ne concerne la France que comme zone de transit entre l'Espagne et l'Italie.

Pour ce qui concerne la lutte contre l'immigration clandestine et les réseaux de passeurs, notre coopération bilatérale peut s'apprécier au regard des statistiques figurant dans le tableau suivant :

	2001	2002	Evolution
Non admis	76	204	+ 168,42
Etrangers en situation irrégulière	12 533	12 663	+ 1,04%
Porteurs de faux documents	634	756	+ 19,24%
Passeurs	90	100	+ 11,11%
Logeurs	1	3	+ 200%
Stupéfiants	39	34	- 12,82%
Réadmis France vers Italie	9 887	9 184	- 7,11%
Réadmis Italie vers France	3 080	671	- 78,21%

Le service de la Police aux frontières de Menton (qui ne concerne pas l'ensemble de la frontière franco-italienne) a interpellé 2816 étrangers en situation irrégulière et 39 passeurs en 2002 contre 3884 irréguliers et 83 passeurs en 2001.

Votre Rapporteur se félicite de l'augmentation récente des effectifs de la Police aux frontières, qui permet au service de remplir sa mission plus efficacement.

II - LE COMPLEMENT APORTE PAR L'ECHANGE DE LETTRES DE 2002

L'accord de Chambéry, dans son article 14, prévoit, parmi les actions de coopération directe entre responsables des unités territoriales des deux pays, la création de patrouilles au sein desquelles un agent de l'une des Parties peut recevoir l'assistance d'un ou plusieurs agents des unités territoriales de l'autre Partie.

Cependant la rédaction de l'accord n'autorise le port de l'uniforme et celui de l'arme de service des agents d'un pays sur le territoire de l'autre pays, que dans trois cas précis (agents affectés au CCPD, agents détachés et mise à disposition d'agents pour les besoins d'une affaire particulière).

L'apport du présent accord est d'autoriser le port de l'uniforme et de l'arme de service aux agents qui feront partie de patrouilles mixtes sur le territoire de l'autre Partie. Ces agents n'auront qu'un rôle d'observation et n'utiliseront leur arme de service qu'en cas de légitime défense.

Cette disposition est aujourd'hui opportune, dans la mesure où les patrouilles mixtes et les services conjoints deviennent un moyen quotidien, pour les services de sécurité, d'accomplir leur mission.

A - La coopération bilatérale entrée dans la pratique

1) L'organisation des contrôles de personnes et de véhicules

Les modalités des contrôles de personnes et de véhicules ont profondément évolué depuis l'entrée en vigueur de la Convention de Schengen : les contrôles fixes ont été supprimés sur la frontière franco-italienne, comme cela a été le cas sur les autres frontières dites « intérieures » de la France, à l'exception de la frontière franco-belge. Les contrôles s'effectuent, pour la partie française, sur les deux principaux vecteurs d'entrée sur le territoire que sont le train et la route.

Les contrôles sont donc opérés à bord des trains à l'entrée en France à Menton en provenance de Vintimille, ainsi que dans la Gare de Menton, qui se trouve dans la zone des 20km autorisant les contrôles d'identité, et qui figure sur la liste des gares internationales où des contrôles

d'identité peuvent être effectués dans les conditions posées par la convention de Schengen.

Les effectifs de la Police aux frontières procèdent également à des contrôles sur les routes d'accès à Menton depuis l'Italie, ainsi que sur l'autoroute A8 au péage de La Turbie, situé dans la bande des 20kms.

Du côté italien, les contrôles sont limités à la stricte zone frontalière compte tenu de l'organisation de la Police des Frontières italienne.

A ces contrôles effectués par les agents français ou italiens viennent s'ajouter les contrôles effectués par des patrouilles mixtes dans les trains entre Menton et Vintimille, intensifiés depuis l'inauguration du CCPD de Vintimille.

La première patrouille mixte sur la route est intervenue sur le territoire français le 10 avril 2003 et en Italie le 7 mai 2003. Les patrouilles mixtes doivent être réactivées après la fin du sommet du G8 à Evian et viendront s'ajouter aux patrouilles ferroviaires.

2) Les opérations d'observation et de poursuite transfrontalières

Les opérations d'observation et de poursuite transfrontalières, autorisées par les articles 40 et 41 de la convention de Schengen, sont encore assez rares. Les opérations d'observation sont centralisées par la Section Centrale de Coopération Opérationnelle de Police (SCCOPOL) de la Direction Centrale de la Police Judiciaire, qui est également informée des poursuites transfrontalières.

De façon générale, en 2002, 484 assistances, 21 observations et 7 échanges d'informations sont intervenus entre la France et l'Italie, et 21 assistances au 30 avril 2003.

Les problèmes rencontrés dans la mise en œuvre de ces procédures relèvent, comme avec les autres autorités frontalières, d'interprétations différentes pour l'application de l'article 40 de la convention de Schengen : en Italie, l'opération exige la signature de la décision de recourir à la procédure par les magistrats locaux en plus de celle du magistrat national.

3) Les autres canaux de coopération bilatérale

Ponctuellement, si les objectifs opérationnels l'exigent, les services opèrent conjointement en territoire italien, pour lutter par exemple contre le trafic de véhicules volés.

Par le canal Interpol, des commissions rogatoires internationales sont régulièrement exécutées par l'antenne de Nice du SRPJ de Marseille : 15 en 2001, 15 en 2002, 4 jusqu'en mai 2003.

Les autres actions de coopération transfrontalière de la compétence de la police judiciaire sont menées avec l'officier de liaison italien en poste à Nice et par la SCCOPOL avec l'antenne de Nice du SRPJ de Marseille.

La coopération transfrontalière porte sur toutes les matières qui relèvent de la compétence de la police judiciaire, en particulier la recherche et l'interpellation des fugitifs appartenant au grand banditisme ou au crime organisé italien (une cinquantaine d'arrestations en quatre ans). L'interpellation de malfaiteurs italiens en France a, en outre, permis de résoudre des enquêtes concernant notre territoire.

B - Les patrouilles conjointes : une méthode à développer

Les patrouilles mixtes ne sont encore constituées qu'au sein des deux corps de la police des frontières, mais, de même que les services conjoints, elles ont vocation à s'étendre à terme à l'ensemble des services et donc à la Gendarmerie et aux Douanes.

La principale mission des patrouilles mixtes est la lutte contre l'immigration clandestine (interpellation des irréguliers et des passeurs) mais aussi la prévention de toutes les infractions pénales dont pourraient avoir connaissance les policiers français ou italiens dans le cadre de leur service, ainsi que l'interpellation éventuelle des auteurs.

Les patrouilles sont aussi le lieu privilégié d'échange d'informations sur les *modus operandi* des délinquants, sur les pratiques professionnelles, sur les législations différentes qui permettent d'obtenir des renseignements utiles à l'activité en général, de lever d'éventuelles difficultés ou risques de contentieux, de faciliter les réadmissions.

Cette connaissance mutuelle des opérateurs de terrain est de nature à favoriser l'échange d'informations dans un climat de confiance partagée profitable à la mission de sécurité intérieure des deux côtés de la frontière.

Les patrouilles mixtes en train ou en voiture ont acquis à présent une fréquence quotidienne et ce mode de fonctionnement, d'esprit parfaitement européen, est appelé à se répandre ou même à se banaliser. Aussi l'ajout relatif au port de leur arme de service par les agents en mission sur le territoire de l'autre Etat devient-il indispensable tant pour la sécurité des agents eux-mêmes que pour placer les agents des patrouilles mixtes dans une situation égalitaire.

CONCLUSION

La Convention de Schengen a conduit les autorités de police, de douanes et de justice des pays qui constituent l'espace Schengen à travailler dans un esprit totalement différent, privilégiant l'échange d'information et la coopération au quotidien, par de nombreux moyens et procédures rendus d'usage systématique et parfois aussi grâce à des procédures nouvelles.

La France a conclu avec la plupart des Etats voisins des conventions bilatérales organisant les moyens de la coopération : centres de coopération policière et douanière, procédures de coopération directe entre services. Après cette étape importante (qui n'est pas encore achevée, car des moyens restent encore souvent à affecter pour un fonctionnement optimum des structures créées), le présent projet de loi franchit une autre étape, qui permettra aux agents de porter leur arme de service lors des patrouilles auxquelles ils auront été invités à participer sur le territoire de l'Etat voisin.

On notera que, de même qu'avec l'Italie, la France devra conclure des accords semblables avec l'Espagne, dans la mesure où les accords conclus avec ce pays ne traitait pas initialement de la question du port de l'arme de service et de l'uniforme pour les agents participant aux patrouilles mixtes. Il conviendra certainement de proposer un tel accord aux autorités luxembourgeoises, l'accord franco-luxembourgeois conclu le 15 octobre 2001, non encore ratifié, ne contenant pas de disposition sur ces questions pour ce qui est des agents détachés dans les unités opérationnelles correspondantes de l'autre Etat.

L'Italie n'a pas encore approuvé le présent accord ; en effet, vient seulement d'être présenté au Parlement un projet de loi visant à modifier la loi en vigueur sur les autorisations de port d'arme. Ce texte stipule que les autorisations de port d'arme pourront être délivrées « aux agents de police des pays appartenant à l'Union européenne ou aux autres pays avec lesquels ont été signés des accords spécifiques de collaboration transfrontalière pour l'exercice de services en commun avec les forces de police de l'Etat » (italien) ; ces armes ne pourront être utilisées que dans le cadre de la légitime défense. Ce texte devrait être adopté dans quelques mois.

Votre Rapporteur propose le donner un avis favorable au présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 18 juin 2003.

Après l'exposé du Rapporteur, **M. Jacques Myard** s'est félicité de l'accord soumis à l'examen de la Commission, qui confirme l'impression que l'on reconstruit à présent un système de sécurité dans les zones frontalières qui existait à peu près dans les mêmes termes avec les commissariats communs et les contrôles frontaliers, déjà organisés en coordination. On voit donc se reconstituer des moyens de contrôle bi-nationaux après une période de rejet de tout ce qui pouvait matérialiser une frontière.

M. Michel Bouvard a demandé quels étaient les moyens humains affectés aux CCPD et le délai dans lequel les deux structures seraient prêtes à fonctionner à pleine capacité.

Le Rapporteur a précisé que les effectifs du centre de Vintimille étaient à présent au complet, avec 18 agents français et 19 agents italiens. Ce centre va intégrer en juillet de nouveaux locaux très bien équipés à Pont Saint-Louis. Le CCPD de Modane, quant à lui, n'a pas encore accueilli tous les agents prévus : son déménagement est prévu en octobre 2003 pour des locaux très vastes au Freney, ce qui lui permettra d'accueillir au total 38 fonctionnaires appartenant à tous les services prévus par l'accord de Chambéry et provenant en partie égale des deux pays.

Suivant les conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 757).*

*

* *

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.

NB : Le texte de l'accord figure en annexe au projet de loi (n° 757).

N° 952 –Rapport : accord avec l'Italie – coopération transfrontalière en matière policière et douanière