



N° 1928

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 septembre 2009.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI, adopté par le Sénat, *autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne visant à compléter l'accord relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière,*

PAR M. JEAN-CLAUDE GUIBAL

Député

—

ET

**ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

Voir les numéros :

Sénat : 391, 496, 497 et T.A. 119 (2008-2009).

Assemblée nationale : 1856 (rectifié).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – L’ACCORD DE CHAMBÉRY ET SON APPLICATION	7
A – UN ACCORD QUI A REFONDÉ LA COOPÉRATION POLICIÈRE ENTRE LA FRANCE ET L’ITALIE	7
B – ... DÉSORMAIS PLUS EFFECTIVE	8
II – L’ÉCHANGE DE LETTRES DE 2006	9
A – AMÉLIORER CIRCULATION ET CAPACITÉS D’INTERVENTION DES AGENTS	9
B – L’ARTICULATION AVEC LES DISPOSITIONS DU TRAITÉ DE PRÛM	10
CONCLUSION	11
EXAMEN EN COMMISSION	13
<hr/>	
ANNEXE – TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	17

Mesdames, Messieurs,

Le 3 octobre 1997, en application de la convention de Schengen du 19 juin 1990, les gouvernements français et italien signaient à Chambéry un accord qui engageait une coopération transfrontalière en matière policière et douanière. Des centres de coopération policière et douanière étaient institués et l'accord définissait les règles de coopération directe entre les agents des deux pays dans les zones frontalières.

Entré en vigueur en 2000, il a fait l'objet d'un premier échange de lettres des ministres de l'intérieur en date du 1^{er} juillet 2002 pour le compléter et, notamment, régler les conditions de participation aux patrouilles mixtes sur le territoire de l'autre partie, d'agents en uniforme et avec leur arme de service.

Le présent projet de loi, adopté par le Sénat le 20 juillet dernier, autorise l'approbation d'un second accord qui vise également à compléter l'accord initial de 1997 pour en améliorer encore l'efficacité.

Après un bref rappel du contenu de l'accord de Chambéry et de son application, votre rapporteur détaillera le contenu de ce deuxième avenant, qui à l'instar du premier, répond aux nécessités mises en évidence par la pratique quotidienne entre services dans le cadre de cette coopération bilatérale.

I – L’ACCORD DE CHAMBÉRY ET SON APPLICATION

En posant le principe de libre circulation à l’intérieur des frontières des Etats parties, l’accord de Schengen a instauré de nouvelles modalités de contrôles frontaliers intra-communautaires. L’article 39 de la convention d’application de Schengen a ainsi organisé la coopération policière entre les Parties contractantes en établissant qu’elles s’engageaient « *à ce que leurs services de police s'accordent, dans le respect de la législation nationale et dans les limites de leurs compétences, l'assistance aux fins de la prévention et de la recherche de faits punissables.* » La convention a précisé que, dans les régions frontalières, cette coopération pouvait être réglée par des arrangements entre ministres compétents sans que cela fasse pour autant obstacle à des accords bilatéraux plus complets entre Parties contractantes ayant une frontière commune.

A – Un accord qui a refondé la coopération policière entre la France et l’Italie...

C’est sur la base de l’accord de Schengen que la France a engagé des négociations avec l’Allemagne, l’Espagne, la Belgique, le Luxembourg et l’Italie pour développer sa coopération policière, articulé sur un modèle de convention transfrontalière policière et douanière établi en 1996 dans le cadre du Comité de coordination de la politique européenne de sécurité intérieure.

Au terme de la négociation avec l’Italie, un accord est donc intervenu entre les deux gouvernements, qui fut signé par leurs ministres de l’intérieur le 3 octobre 1997 à Chambéry. Approuvé par la loi 99-994 du 1^{er} décembre 1999, il est entré en application le 1^{er} avril 2000. Ce premier accord avec l’Italie organisait la coopération directe dans les zones frontalières et prévoyait notamment l’implantation de deux « centres de coopération policière et douanière » - CCPD -, l’un situé en territoire italien, à Vintimille, le second, en territoire français, à Modane.

Le 1^{er} juillet 2002, un échange de lettres signées à Paris et Imperia entre les ministres de l’intérieur français et italien a complété une première fois l’accord de 1997 pour permettre aux agents concernés par son application de participer à des patrouilles mixtes sur le territoire de l’autre Partie, en uniforme et avec leur arme de service. Le parlement a autorisé l’approbation de cet accord en 2003 ⁽¹⁾.

(1) Rapport de M. Jean-Claude Guibal n° 952, du 26 juin 2003 (XII^e législature).

B – ... désormais plus effective

La coopération policière bilatérale et douanière entre l'Italie et la France qui est mise en œuvre depuis bientôt dix ans sur la base de l'accord de Chambéry fonctionne de manière satisfaisante, dans ses différents aspects.

En premier lieu, l'activité des deux CCPD, qui fonctionnent 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, mérite d'être remarquée : le centre de Vintimille comptait au 1^{er} janvier 2009, 51 personnels dont 23 fonctionnaires français et 26 fonctionnaires italiens. Pour celui de Modane, les effectifs étaient de 43 personnels dont 20 Français et 23 Italiens. Ces effectifs ont nettement crû depuis l'examen par l'Assemblée du premier accord, puisqu'en 2002, un premier bilan faisait état d'un effectif de 38 agents dans chacun des deux centres.

Ces centres partagent un socle commun d'activités en matière de recueil, d'analyse et d'échange d'informations, d'appui à la coordination des opérations en cours dans les zones frontalières mais agissent chacun en fonction des spécificités du trafic transfrontalier local. Une partie importante de leur activité est consacrée aux dossiers de réadmissions.

Leurs autres domaines de saisine concernent les infractions à la police des étrangers, les faux documents, les infractions contre les personnes et les biens, les infractions routières et les stupéfiants. On constate en revanche relativement peu de saisines relatives à l'ordre public.

En ce qui concerne les patrouilles mixtes, le bilan est également satisfaisant. Indépendamment du fait que ces patrouilles permettent aux fonctionnaires des deux entités de mieux se connaître, de communiquer et d'échanger, elles représentent aussi une vitrine de la coopération institutionnelle entre les deux services frontaliers de police aux frontières : la présence de policiers des deux nations en uniformes, travaillant conjointement, donne une image positive auprès des usagers qui n'est pas à négliger. Un climat dissuasif s'est ainsi instauré pour les passeurs de travailleurs clandestins, ou les auteurs des divers autres trafics transfrontaliers, grâce à la présence et au travail effectué par les patrouilles.

En second lieu, il apparaît que leur efficacité dépassent le simple cadre établi par les accords qui les régissent, et on peut notamment noter un renforcement de la coopération dans des domaines connexes, tels que celui des investigations contre les filières d'immigration clandestines, obtenu grâce aux contacts noués entre homologues.

Sur un plan plus directement quantitatif, le bilan de l'année 2008 a été globalement meilleur que celui de 2007, notamment pour ce qui concerne les interpellations réalisées en territoire italien sur le vecteur ferroviaire, qui tient au nombre de personnes en situation irrégulière voyageant dans des trains en provenance de Gênes ou Milan, contrôlées par la patrouille mixte sur le quai de la gare de Vintimille.

II – L'ÉCHANGE DE LETTRES DE 2006

Le second échange de lettres entre les deux ministres, en date des 12 juin et 20 novembre 2006, aujourd'hui soumis au parlement, a pour objectif de rendre plus efficace l'action des patrouilles respectives des deux pays, en terme de délai d'intervention. Il est notamment justifié par les particularités géographiques de la frontière franco-italienne.

Il fait suite aux entretiens qui se sont déroulés entre représentants des gouvernements quant à la coopération policière et douanière entre les deux pays. Il porte sur trois aspects complémentaires et prétend, comme le précédent de 2002, améliorer l'efficacité concrète de fonctionnement des patrouilles franco-italiennes, à la lumière de l'expérience née de l'application.

A – Améliorer circulation et capacités d'intervention des agents

Le premier point qu'aborde l'échange de lettres porte sur la circulation des agents des deux parties. Il s'agit de les autoriser à circuler, *« si le réseau des voies de communication l'impose »*, sur le territoire de l'autre Etat *« afin de rejoindre une partie enclavée de leur territoire ou bien jusqu'à ce qu'ils aient la possibilité de faire demi-tour sur l'axe sur lequel ils se sont engagés afin de regagner leur territoire. »*

En d'autres termes, le propos est de leur permettre de transiter sur le territoire de l'autre Partie pour se rendre, par la voie la plus rapide, sur les lieux où leur présence est requise, en tenant compte des particularités géographiques de la frontière franco-italienne, et de faciliter leur activité opérationnelle.

L'échange de lettres met en outre l'accent sur l'éventualité d'accidents graves survenant en zone frontalière, qui mettraient en cause des personnes ou des biens, et la nécessité d'une intervention rapide des forces de police. Dans ce cas, l'accord prévoit qu'est permise *« l'intervention de la patrouille la plus proche du lieu, quelle que soit sa Partie d'origine »*, pour *« assurer les premiers secours et sécuriser la zone, avant l'arrivée de l'unité territorialement compétente. »*

L'échange de lettres de 2002 avait rendu possible l'organisation de patrouilles mixtes et avait posé les modalités de mise en œuvre de ce dispositif. Ce sont notamment les questions du port de l'uniforme et de l'arme de service par les agents participant à ces patrouilles mixtes, qui avaient alors été réglées.

L'échange de lettres de 2006 dépasse le cadre des patrouilles mixtes puisque qu'il prévoit, dans des cas strictement limités, que des agents d'une des deux Parties, en dehors des patrouilles mixtes, puissent circuler sur le territoire de l'autre Partie. Il était donc nécessaire de prévoir les conditions dans lesquelles cette circulation, sur le territoire de l'autre Partie, d'agents en uniforme et porteurs de leur arme de service, pourrait s'effectuer.

L'échange de lettres précise en conséquence que lorsqu'ils se trouvent sur le territoire de l'Etat de l'autre partie, les « *agents n'exercent pas leurs pouvoirs de police, et respectent les règles relatives à la circulation routière en vigueur. Ils peuvent porter leur uniforme et leur arme de service réglementaire à la seule fin d'assurer, le cas échéant, leur légitime défense.* »

En d'autres termes, comme votre rapporteur l'indiquait plus haut, cet accord vise à faciliter les déplacements transfrontaliers des agents et à améliorer leurs capacités d'action.

B – L'articulation avec les dispositions du Traité de Prüm

Il n'est pas inutile de faire un retour rapide sur les autres dispositions européennes en matière de coopération policière transfrontalière afin de voir la concordance de dispositifs qui se révèlent être très proches.

En effet, on se souvient que le traité de Prüm, dont le parlement a autorisé la ratification en juillet 2007, sur le rapport de notre collègue André Schneider, a également prévu la création de patrouilles communes ainsi que le franchissement des frontières par des policiers étrangers, lors de situations d'urgence. Son article 25 a notamment établi que « *dans une situation d'urgence, les fonctionnaires d'une Partie contractante peuvent franchir sans autorisation préalable de l'autre Partie contractante la frontière commune en vue de prendre, en zone frontalière sur le territoire de cette autre Partie contractante et dans le respect du droit national de celle-ci, des mesures provisoires nécessaires afin d'écarter tout danger présent pour la vie ou l'intégrité physique de personnes* ».

L'échange de lettres qui constitue le contenu de l'accord de 2006 est donc plus large, qui ne se limite pas, à la différence du traité de Prüm, aux seules situations d'urgence.

Par ailleurs, le traité de Prüm a été signé entre la Belgique, la République fédérale d'Allemagne, l'Espagne, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et l'Autriche. Bien qu'elle ait fait connaître son intention d'y adhérer, l'Italie ne compte toujours pas parmi ses signataires.

Consécutivement, pour votre rapporteur, l'accord de 2006 garde toute sa pertinence juridique en ce qui concerne la coopération policière et douanière transfrontalières entre la France et l'Italie.

CONCLUSION

Ce nouvel accord, qui témoigne d'un grand pragmatisme et permet d'adapter les textes aux réalités de terrain, ne peut que permettre d'améliorer le travail des forces de police et de douane dans les zones frontalières. Il montre une préoccupation que n'est pas seulement sécuritaire en abordant les situations d'urgence, qu'il convient de saluer.

Votre rapporteur se prononce donc en faveur de l'adoption du présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission examine le présent projet de loi au cours de sa réunion du 23 septembre 2009.

Après l'exposé du rapporteur, un débat a lieu.

M. Patrick Balkany. Je ne comprends pas pourquoi il a fallu attendre trois ans pour que le Gouvernement présente au Parlement le projet de loi autorisant l'approbation d'un accord par échange de lettres signées en 2006 et dont les principales stipulations sont relatives à l'obligation pour les services de la police d'un Etat intervenant en urgence dans l'Etat voisin de respecter les règles de circulation en vigueur dans celui-ci ! Il me semble par ailleurs qu'il y aurait des questions plus importantes à régler en matière de coopération policière franco-italienne, au premier rang desquelles la lutte contre la contrefaçon pour laquelle j'ai constaté que les douaniers italiens se montrent beaucoup moins attentifs que leurs collègues français.

M. Jean-Claude Guibal, rapporteur. Nous constatons très souvent qu'un délai de trois à quatre ans sépare la signature par la France d'un accord international du dépôt du projet de loi visant à autoriser son approbation. J'ai constaté que, en dépit d'une image peu flatteuse, les services de police et de gendarmerie italiens s'avèrent avoir réalisé des progrès considérables en terme d'efficacité au cours des dernières années.

Mme Marie-Louise Fort. J'ai l'impression qu'il existe en matière de sécurité un véritable mille-feuilles de réglementation internationale. Existe-t-il une forme de hiérarchie des normes entre le traité de Prüm et cet échange de lettres ?

M. Jean-Claude Guibal, rapporteur. Dans la mesure où l'un et l'autre ont été approuvés par le gouvernement et sont entrés en vigueur, ils ont la même valeur juridique et il n'y a pas de hiérarchie entre eux.

M. Jean-Marc Roubaud. On nous demande de valider un texte trois ans après sa signature. Cela nous permet de disposer de statistiques sur les résultats d'une coopération déjà mise en place. Ainsi, le nombre d'immigrés clandestins interpellés en 2008 est supérieur à celui de 2007. Qu'en est-il des évolutions récentes ? La frontière avec l'Italie est une véritable passoire : la police italienne est-elle réellement plus efficace, comme vous l'affirmiez tout à l'heure ?

M. Jean-Claude Guibal, rapporteur. Les chiffres que j'ai cités soulignaient les résultats de l'accord de 2002, pas celui de 2006. Les interpellations sont effectivement passées de 14 à 20 000.

Face à l'immigration clandestine, l'Italie, traditionnellement d'émigration, s'est trouvée totalement dépourvue face à l'émergence de nouveaux flux migratoires pour lesquels elle se retrouve en première ligne. Aujourd'hui, une politique vigoureuse et volontariste est mise en place mais, du fait de son passé, la politique naturelle de l'Italie est de favoriser le passage des clandestins de son territoire vers d'autres Etats.

De plus, même si le nombre d'interpellations a augmenté, la police aux frontières rappelle que pour un clandestin arrêté, neuf réussissent à entrer illégalement sur le territoire. Même ceux qui sont renvoyés une fois feront finalement partie des convois qui passent à travers les mailles du filet. Ce sujet est extrêmement compliqué et, malgré l'efficacité des forces de police, la pression migratoire est trop forte pour que le succès soit systématiquement garanti.

M. Jacques Remiller. Cet accord vaut-il, par extension, pour nos relations avec le Saint-Siège ?

M. Jean-Claude Guibal, rapporteur. Nous n'avons pas de frontière avec le Vatican.

M. Michel Terrot. Connaît-on le parcours type d'un immigré africain qui rentre sur le territoire italien ? Y reste-t-il ? Où va-t-il, s'il le quitte ?

M. Jean-Claude Guibal, rapporteur. En général, les circuits d'immigration clandestine passent par la Libye, ou le Gabon. Ils arrivent sur l'île de Lampedusa, et sont donc déjà dans l'espace Schengen. Ensuite, ils gagnent l'Italie, puis cherchent à entrer sur le sol anglais en passant par la Manche.

Les routes suivies par les immigrés passant par l'Italie ne sont pas tellement différentes des grands flux d'immigration. Les destinations sont choisies en fonction de la langue pratiquée, principalement.

M. Jean-Paul Lecoq. La notion de « respect de la réglementation en vigueur » qui s'impose aux policiers intervenant sur le territoire de l'autre partie renvoie-t-elle à la réglementation des opérations de police dans cet Etat ou aux règles générales du code de la route ? Ne faudrait-il pas préciser l'accord sur ce point ?

M. Jean-Claude Guibal, rapporteur. Il faudrait lancer de nouvelles négociations pour modifier les accords.

Mme Henriette Martinez. Quel est le champ géographique d'application du présent accord ? Deux postes frontières sont évoqués, mais pas celui qui se trouve près de ma circonscription, dans la région du Mont Genève. Ne craignez-vous pas que l'intensification du contrôle sur certains points n'incitent les flux illicites à se rediriger vers les autres passages ?

M. Jean-Claude Guibal, rapporteur. Il existe effectivement deux centres de coopération policière et douanière, mais la circulation des polices française et italienne sur le territoire de l'autre Etat n'est pas restreinte aux zones mitoyennes de ces centres. En fait, les brigades mixtes peuvent intervenir jusqu'à vingt kilomètres environ au-delà de leurs frontières.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 1856 rectifié).

*

* *

La commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi dans le texte figurant en annexe du présent rapport.

ANNEXE

TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République italienne visant à compléter l'accord relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et douanière signé à Chambéry le 3 octobre 1997, signées à Paris le 12 juin 2006 et à Rome le 20 novembre 2006, et dont le texte est annexé à la présente loi.