

Document
mis en distribution
le 8 juillet 1999

N° 1756

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 juin 1999.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (1) SUR LE PROJET DE LOI,
ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant l'approbation de l'accord entre le
Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la
République fédérale d'Allemagne relatif à la coopération dans leurs
zones frontalières entre les autorités de police et les autorités
douanières (ensemble une déclaration),*

PAR M. MARC REYMANN,

Député

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Voir les numéros :

Sénat : **161, 377** et T.A. **146** (1998-1999)

Assemblée nationale : **1662**

Traités et conventions

La Commission des Affaires étrangères est composée de : M. Jack Lang, *président* ; MM. Georges Hage, Jean-Bernard Raimond, Roger-Gérard Schwartzberg, *vice-présidents* ; M. Roland Blum, Mme Monique Collange, M. René Rouquet, *secrétaires* ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, M. René André, Mmes Marie-Hélène Aubert, Martine Aurillac, MM. Edouard Balladur, Raymond Barre, Dominique Baudis, François Bayrou, Henri Bertholet, Jean-Louis Bianco, André Billardon, André Borel, Bernard Bosson, Pierre Brana, Jean-Christophe Cambadélis, Hervé de Charette, Yves Dauge, Jean-Claude Decagny, Patrick Delnatte, Jean-Marie Demange, Xavier Deniau, Paul Dhaille, Mme Laurence Dumont, MM. Jean-Paul Dupré, Charles Ehrmann, Laurent Fabius, Jean-Michel Ferrand, Georges Frêche, Jean-Yves Gateaud, Jean Gaubert, Valéry Giscard d'Estaing, Jacques Godfrain, Pierre Goldberg, François Guillaume, Jean-Jacques Guillet, Robert Hue, Mme Bernadette Isaac-Sibille, MM. Didier Julia, Alain Juppé, André Labarrère, Gilbert Le Bris, Jean-Claude Lefort, François Léotard, Pierre Lequiller, François Loncle, Bernard Madrelle, René Mangin, Jean-Paul Mariot, Gilbert Maurer, Charles Millon, Mme Louise Moreau, M. Jacques Myard, Mme Françoise de Panafieu, MM. Etienne Pinte, Marc Reymann, Mme Chantal Robin-Rodrigo, M. Gilbert Roseau, Mme Yvette Roudy, MM. Georges Sarre, Henri Sicre, Mme Christiane Taubira-Delannon, MM. Michel Terrot, Joseph Tyrode, Michel Vauzelle, Aloyse Warhouver.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I . l'organisation de la coopération policière et douanière franco-allemande : quelles modifications ?	7
A – Les modalités actuelles de la coopération bilatérale 7	
1) Le bilan des commissariats communs 7	
2) Les officiers de liaison 8	
B – Les centres de coopération policière et douanière créés par la convention de Mondorf	9
1) L'organisation et les missions des nouvelles structures 9	
2) Les compétences limitées des centres de coopération 10	
C – La coopération directe officialisée par la convention 11	
II . les missions de la coopération bilatérale : peu de nouvelles prérogatives 13	
A – La lutte contre l'immigration clandestine 13	
1) Les flux migratoires dans la région frontalière franco-allemande 13	
2) Les moyens consacrés par les deux pays au contrôle des frontières 14	
3) Approfondir la coopération européenne : promouvoir des unités mixtes de surveillance et de contrôle	15
B – Le maintien de l'ordre public 16	
C – La lutte contre la criminalité et la délinquance 16	
1) La criminalité et la délinquance dans la région frontalière franco-allemande	16
2) Faciliter le recours à l'observation et à la poursuite transfrontalières 17	
3) La transmission et l'exécution directes des demandes d'assistance policière	19
4) Une distorsion entre les prérogatives de police judiciaire des policiers allemands et celles des policiers français	20
CONCLUSION	22
EXAMEN EN COMMISSION	23

Mesdames, Messieurs,

L'accord de Schengen, s'inscrivant résolument dans la perspective d'une union sans cesse plus étroite des peuples des Etats membres des Communautés européennes, pose le principe du libre franchissement des frontières intérieures par tous les ressortissants de ces Etats, et annonce déjà, avant l'Acte unique européen, la libre circulation des marchandises et des services. A cet accord, signé le 14 juin 1985, succédera la convention d'application signée le 19 juin 1990, qui comporte l'ensemble des mesures dites compensatoires à la libre circulation et qui interviennent dans de nombreux domaines, parmi lesquels le renforcement de la coopération policière et de la coopération judiciaire entre les Parties à l'accord. Cette longue convention de 142 articles montre que libre circulation ne signifie pas absence de contrôle dans l'esprit des concepteurs de l'accord ; nombre de procédures exigeantes sont en effet prévues pour que l'espace de libre circulation Schengen soit aussi un espace de sécurité.

Le présent accord participe à l'édification de cet espace de sécurité. Il se fonde sur l'article 39 de la convention d'application en vertu duquel les services de police des Parties s'accordent, pour la prévention et la recherche des infractions, toute l'assistance prévue par le droit national.

L'article 39 paragraphe 4 de la convention ajoute que, dans les régions frontalières, des arrangements administratifs bilatéraux pourront être signés : un tel arrangement est effectivement intervenu avec l'Allemagne en 1995. Enfin, la disposition suivante suggère la négociation d'accords bilatéraux plus complets entre Etats limitrophes : la présente convention, signée à Mondorf-les-Bains le 9 octobre 1997, répond pleinement à cette suggestion.

Le présent rapport présentera un bilan de la coopération

bilatérale conduite jusqu'à présent dans la région frontalière franco-allemande. Il analysera l'apport de la nouvelle convention, qui contient des dispositions assez complètes, devenues indispensables. Il regrettera toutefois l'absence de certaines avancées qui auraient manifesté une volonté de coopération européenne plus approfondie, à laquelle sont prêts les services de sécurité travaillant de part et d'autre de la frontière comme les citoyens de cette région frontalière à l'identité pleinement européenne.

I . l'organisation de la coopération policière et douanière franco-allemande : quelles modifications ?

A – Les modalités actuelles de la coopération bilatérale

Plusieurs accords lient l'Allemagne et la France dans le domaine de la coopération policière. Un premier accord relatif à la coopération dans la zone frontalière a été signé le 3 décembre 1977 afin d'échapper à la pesanteur des relations officielles dans le cadre d'Interpol et de l'Organisation internationale de police criminelle (OIPC). En 1992, les départements français frontaliers signent à Metz avec les Länder limitrophes un « accord en 28 points » qui permet aux services d'engager des actes de coopération. L'arrangement signé par les Ministres de l'Intérieur des deux pays le 7 décembre 1995 à Baden-Baden prévoit la création de commissariats communs, structures d'échange d'information et de coordination des opérations entre les services de police de part et d'autre de la frontière.

1) Le bilan des commissariats communs

La création des commissariats franco-allemands a en fait permis une institutionnalisation de la coopération, qui reposait auparavant essentiellement sur des rapports personnels : trois structures existantes ont été officialisées (les commissariats de Strasbourg-Pont-de-l'Europe, de Sarrebruck-autoroute, d'Ottmarsheim) et une quatrième a été créée, à Lauterbourg.

A l'origine, les commissariats ne réunissent que des policiers : ainsi, le Commissariat du Pont-de-l'Europe, à Strasbourg, réunit des policiers de la Police de l'air et des frontières (ex-DICCILEC) et des policiers du Bundesgrenzschutz (B.G.S.), c'est-à-dire la police fédérale des frontières. Les fonctionnaires allemands sont en contact avec les membres des polices des Länder riverains, c'est-à-dire du Bade-Würtemberg et de la Rhénanie-Palatinat. De même, les fonctionnaires français jouent un rôle d'interface auprès des autres services de la Police nationale et de la Gendarmerie. Par la suite, la structure s'est étoffée avec la nomination, fin 1996, d'un fonctionnaire des douanes.

Le commissariat commun de Strasbourg est le lieu d'un échange quotidien d'informations entre les policiers et gendarmes français et les fonctionnaires étrangers, non seulement du pays voisin mais aussi des autres pays limitrophes. La collecte des informations concerne différentes catégories de données : les identifications de véhicules et les découvertes de véhicules volés, les recherches sur les fichiers nationaux, les recherches

administratives et judiciaires.

Cet échange de renseignements divers, par échange personnel direct, est l'un des éléments de lutte contre la petite et moyenne délinquance, domaine d'intervention quotidien du commissariat commun.

Un autre élément important est l'organisation d'opérations communes. Le témoignage des officiers de police du commissariat commun de Strasbourg souligne l'impact dissuasif des opérations communes : ainsi, alors que l'ouverture des frontières en 1993 s'accompagnait d'une montée de la criminalité dans les petites villes allemandes proches de la frontière (devenues des banlieues de Strasbourg) les opérations communes montées entre la police du Land, le B.G.S., les polices urbaines et la DICCILEC ont très certainement contribué à infléchir et à ramener à un niveau acceptable la délinquance.

Enfin, le commissariat met en place des groupes spécialisés de lutte contre certaines formes de délinquance transfrontières, tels les vols par effraction ou les vols qualifiés.

On soulignera que seul le commissariat de Strasbourg a acquis une pleine compétence : les trois autres structures effectuent principalement la réadmission des étrangers et n'ont pas d'activité d'information.

L'institution des commissariats communs, relativement récente, a bien rempli le rôle qui lui était imparti. Le bilan dressé par le commissariat franco-allemand de Strasbourg, est significatif : les demandes d'information et d'assistance sont passées de 2000 en 1992 à près de 12000 en 1998, soit une trentaine de demandes traitées chaque jour : il s'agit du chiffre le plus élevé depuis sa création. Les demandes émanent des services français pour la moitié d'entre elles.

2) Les officiers de liaison

La France a procédé depuis 1992 à un échange avec les pays voisins d'officiers de liaison spécialisés en matière d'immigration. En ce qui concerne l'Allemagne, l'officier de liaison de la Police de l'Air et des Frontières se trouve en poste à Coblenz et travaille au sein du B.G.S.. Un officier de liaison allemand est également détaché au sein de la P.A.F.. Ces fonctionnaires accomplissent différentes tâches : diffuser les informations en matière de flux migratoires et de travail clandestin, se déplacer aux frontières afin de prêter assistance aux fonctionnaires qui y sont affectés, contribuer à l'harmonisation des méthodes de contrôle, notamment.

La présence de ces officiers permet un échange d'information plus exhaustif sur ces phénomènes et a souvent permis d'engager une action

des services répressifs pour aboutir au démantèlement de filières internationales et de leurs ramifications sur le territoire français (filières pakistanaise, indienne, chinoise..)

B – Les centres de coopération policière et douanière créés par la convention de Mondorf

1) L'organisation et les missions des nouvelles structures

La convention de Mondorf abroge l'accord de 1977, afin d'élargir à la fois les domaines de la coopération bilatérale et les services impliqués. Elle crée tout d'abord des centres de coopération policière et douanière.

Ces nouvelles structures organisent, du côté français, la participation et la compétence conjointe de la Police nationale (police de l'air et des frontières, sécurité publique, police judiciaire), de la Gendarmerie nationale et des Douanes. Du côté allemand, les centres réuniront les représentants de la police fédérale des frontières, des douanes et de la police des Länder de Bade-Wurtemberg, de Rhénanie-Palatinat et de Sarre.

Ces centres se trouveront à la disposition de l'ensemble des services chargés de missions de police et de douane des deux pays, afin de lutter contre l'immigration irrégulière, à garantir la sécurité et l'ordre public en prévenant les troubles transfrontaliers (en cas de rassemblement sur la voie publique, par exemple), et, enfin, de mener « une lutte efficace contre la criminalité », comme l'indiquent les dispositions initiales de la convention. Cette dernière mission concerne surtout le trafic de drogue, les filières d'immigration clandestine et le trafic de véhicules volés.

Bien que la convention envisage plusieurs centres communs, un seul est pour l'instant planifié : il a été ouvert en ce début d'année à Offenbourg en Allemagne, et se trouve actuellement en phase préparatoire. La partie allemande accorde une grande importance au fonctionnement du nouveau centre, qui apparaît comme une « vitrine » de la lutte contre l'insécurité. Les services allemands devraient affecter quinze à vingt fonctionnaires de police et de douane au centre, et la partie française un nombre équivalent. Le centre devrait fonctionner sans interruption sur 24 heures, toute l'année. De façon générale, il est prévu que les fonctionnaires affectés aux centres communs resteront placés sous l'autorité de leur service d'origine. Un coordonateur sera désigné pour les services français, jouant un rôle de lien avec l'extérieur.

Les autres conventions de ce type signées par la France prévoient que les CCPD sont installés dans les locaux des commissariats

communs, et donc géographiquement sur la frontière. Par exception, le choix n'a pas porté ici sur les locaux du commissariat du Pont-de-l'Europe à Strasbourg, mais sur Offenbourg, ville située en arrière de la frontière. L'Allemagne y a mis à disposition des locaux plus spacieux, dont elle prend en charge l'aménagement et l'équipement. De ce fait, le doute pèse sur l'avenir de la structure de Strasbourg : il est pourtant utile de préserver le commissariat, dont la position sur la frontière est à la fois visible et efficace. Ce commissariat a montré encore récemment son utilité dans le cas de rétablissement temporaire de contrôles frontaliers sur les personnes, en outre, son rôle quotidien dans le domaine de la réadmission (la remise de l'étranger doit avoir lieu à la frontière) n'est pas contesté.

On soulignera que la partie allemande y a renforcé ses effectifs ces deux dernières années. Du côté français, le maintien des deux structures sera difficile, car l'affectation de fonctionnaires dans les CCPD doit s'effectuer, de façon générale, à moyens constants.

2) Les compétences limitées des centres de coopération

La première partie de la convention, consacrée aux missions et au fonctionnement des futurs CCPD, ne présente pas d'élément véritablement novateur par rapport aux méthodes déjà en vigueur dans les commissariats communs. Les missions consisteront à recueillir et échanger des informations, à coopérer afin de procéder à l'éloignement des étrangers en situation irrégulière, à opérer la réadmission des demandeurs d'asile déboutés ainsi que des demandeurs d'asile dont la procédure est en cours, qui se trouvent en situation irrégulière sur le territoire de l'autre Etat.

Enfin, les centres participeront à la coordination des interventions pour lesquelles les autorités de différents secteurs sont concernées. Il s'agit, par exemple, de planifier des recherches transfrontalières telles des opérations de recherche d'urgence dans un périmètre déterminé, ou d'harmoniser la surveillance ou la recherche dans la zone frontalière.

L'article 4 de la convention exclut clairement la possibilité pour les centres de décider et de conduire de façon autonome des interventions à caractère opérationnel. Celle-ci reste du ressort des services actifs.

L'examen des compétences des nouveaux centres fait apparaître que, de même que les anciens commissariats, **il s'agira d'une structure non opérationnelle, fonctionnant comme un « prestataire de services » au bénéfice des administrations des deux pays.** La phase suivante, qui consisterait à confier aux centres la mise en œuvre d'une coopération directe à caractère opérationnel, n'est pas encore d'actualité.

La convention franco-allemande détient la particularité, par rapport notamment au modèle interministériel de convention de coopération mis au point par le Gouvernement français en juillet 1996, de porter l'accent sur **le caractère systématique de l'échange d'informations** factuelles et sur **la possibilité d'échanger des données à caractère personnel**.

Les articles 5 et 13 de la convention confèrent une base juridique à l'échange de données à caractère personnel : celui-ci a lieu afin de rechercher les infractions, de prévenir spontanément la police d'un autre Etat qu'une infraction va y être commise (c'est l'article 46 de la convention de Schengen), ou de préparer la réadmission d'étrangers en situation irrégulière. Les centres ne posséderont pas de données propres : les policiers de chaque Etat y auront accès à leurs fichiers nationaux et communiqueront les renseignements à leurs collègues étrangers.

C – La coopération directe officialisée par la convention

La deuxième partie de la convention instaure une étroite coopération directe entre les différents services et les unités opérationnelles qui concourent à la sécurité du territoire.

On notera qu'il ne s'agit que d'une formalisation pour les services de douane ou pour la Gendarmerie nationale, déjà familiarisés à cette coopération. La gendarmerie a par exemple développé, sur la base du protocole de Lahr signé en 1997, des relations opérationnelles de proximité au moyen de centres opérationnels frontaliers, désignés comme points de contact entre les unités. Des informations y sont échangées, et la coopération s'exerce tant dans le domaine de la police judiciaire que dans celui de l'ordre public, de la sécurité routière, ou dans le cadre d'événements divers : grands rassemblements de personnes, grèves de chauffeurs routiers, accidents ou calamités naturelles, ou encore risques technologiques. C'est pourquoi la convention a reçu le soutien de la gendarmerie, qui y voit une base juridique pour l'approfondissement de sa coopération directe à caractère déjà traditionnel.

De même, les douanes françaises et allemandes pourront approfondir au sein du CCPD et sur la base des procédures prévues par la convention la coopération qui s'exerce déjà dans le cadre bilatéral d'un accord signé en 1994.

Cette coopération directe concerne d'abord l'intensification de l'échange d'informations, mais elle se limite aux informations relatives à la lutte contre la criminalité, qui revêtent une importance pour la zone frontalière ; dans le cas d'informations à caractère plus large, la

transmission doit être faite à l'attention des services centraux.

Elle concerne ensuite les opérations de prévention et de recherche des infractions, ainsi que la prévention des menaces. Les moyens de la coopération seront les suivants :

- la coordination de l'intervention des forces de part et d'autre de la frontière, en exploitant les moyens disponibles de la façon la plus efficace ;
- la préparation et la réalisation de programmes communs de prévention de la criminalité ;
- la mise en place, en cas de besoin, de centres opérationnels et de commandement communs ;

- la création de patrouilles mixtes de contrôle, d'observation et de recherche. Les pouvoirs de police des agents y participant ne seront pas égaux : les agents d'une Partie se contenteront d'un rôle d'observateur (informer et conseiller) en cas d'intervention sur le territoire national de l'autre Partie contractante.

En fait, l'Allemagne a souhaité que des missions de police puissent être conférées aux policiers français sur le territoire allemand. Notre pays n'a pas accepté la réciprocité.

En conclusion de cette analyse, il semble que ces dispositions relatives aux centres communs et à la coopération directe soient une bonne réponse à la stagnation des moyens, tant humains que financiers, affectés à la sécurité. Les contraintes budgétaires obligent en effet à la plus grande coordination, et même à établir la complémentarité des actions ; **il n'est plus possible aux unités de se superposer ou de doubler les efforts : la répartition du champ d'action entre les unités nationales et étrangères comme la complémentarité entre les unités nationales sont devenues primordiales.**

II - les missions de la coopération bilatérale : peu de nouvelles prérogatives

La convention de Mondorf désigne clairement les trois missions de la coopération transfrontalière : la lutte contre l'immigration irrégulière et contre l'activité des réseaux organisant cette immigration, la garantie de la sécurité et de l'ordre publics, et, enfin, la lutte contre la criminalité, en particulier le trafic de stupéfiants et le trafic de véhicules volés. Le présent rapport s'efforcera de souligner les moyens nouveaux mis à la disposition des services de sécurité par la convention ; il proposera aussi quelques pistes de réflexion pour une coopération future plus approfondie et plus européenne.

A – La lutte contre l'immigration clandestine

1) Les flux migratoires dans la région frontalière franco-allemande

L'Allemagne connaît une forte pression migratoire à ses frontières extérieures ; pour ce qui concerne la France de façon directe, l'on indiquera que la région frontalière connaît des flux d'immigration clandestine très importants, qui sont des flux croisés, à destination de la France comme à destination de l'Allemagne.

La levée totale des contrôles aux frontières intérieures rend difficile la quantification des flux migratoires. En l'absence de contrôle et de représentant des services de police sur les points de passage, la procédure de non-admission, auparavant fréquente, a tendance à se raréfier : 214 non-admissions seulement ont été prononcées à la frontière franco-allemande en 1998 contre plus de 1200 en 1997, soit une baisse de 82%.

En 1998, seulement 111 clandestins ont été interpellés, alors que les interpellations s'élevaient à 346 en 1997. Cette baisse s'explique par différentes raisons : le démantèlement de certaines filières kurdes, chinoises et roumaines, mais aussi l'opération de régularisation conduite par le Gouvernement en 1998. Le nombre des réadmissions effectuées par la France vers l'Allemagne est resté stable : 1081 en 1998 contre 1061 l'année passée.

Les principales nationalités constituant ces flux sont turque (c'est-à-dire des kurdes le plus souvent), yougoslave, irakienne, roumaine et algérienne.

2) Les moyens consacrés par les deux pays aux contrôles dans

la zone frontalière

La Police de l'Air et des Frontières réalise des contrôles d'identité préventifs dans la bande des 20 kilomètres en application de l'article 78-2, alinéa 4 du Code de procédure pénale. Ces contrôles s'effectuent, lorsque les moyens en personnel et en matériel le permettent, sur les grands axes routiers est-ouest et nord-sud. Ils s'exercent surtout à bord des trains internationaux et dans les gares ouvertes au trafic international. La P.A.F. a affecté 240 fonctionnaires à la surveillance de la frontière franco-allemande, dont 223 au service actif et 15 pour les tâches administratives. Cet effectif est en légère diminution, puisqu'il était de 253 personnes en 1998.

La partie allemande, qui avait tout d'abord commencé à réduire ses effectifs après l'entrée en vigueur de la convention de Schengen, a « inversé la vapeur » début 1998, en raison de l'évolution de l'immigration devenue massive (kurde, albanaise, kosovare) en provenance de l'Italie, dont une partie traverse la France pour gagner l'Allemagne. Le redéploiement d'unités casernées du B.G.S. a ainsi permis d'affecter près de mille fonctionnaires aux frontières intérieures, dont environ 500 à la frontière franco-allemande.

Cet accroissement des effectifs a pour conséquence une forte augmentation des interpellations de clandestins en Allemagne, qui induit une augmentation des réadmissions à effectuer par la P.A.F. du Bas-Rhin. Les remises d'étrangers par l'Allemagne ont augmenté de 86 % l'année dernière, et le nombre des réadmissions effectuées a dépassé 7500. Le traitement administratif ou judiciaire des dossiers monopolise les policiers et sature l'activité du commissariat commun de Strasbourg, au détriment d'une bonne présence sur le terrain.

Il importe à ce propos de souligner que le contrôle mobile dans la bande de 20 kilomètres institué à la suite de l'entrée en vigueur de la convention de Schengen est beaucoup plus exigeant que l'ancien contrôle statique à la frontière. Il appelle une préparation et une stratégie de la part des agents en ce qui concerne les endroits à contrôler. Il demande aussi des véhicules adaptés, des moyens de liaison, du matériel de barrage pour opérer les contrôles, plus de temps et donc de fonctionnaires. **Dans ce contexte, la tendance à la baisse des effectifs doit absolument être inversée**, car il est clair que la présence de la P.A.F. est réduite à quelques points seulement dans les deux départements alsaciens, **et il est vain de vouloir maîtriser les flux migratoires sans allouer, au plan national, des moyens en personnel suffisants, et suffisamment déployés.**

3) Approfondir la coopération européenne : promouvoir des

unités mixtes de surveillance et de contrôle

La complémentarité et la coordination instaurées par la convention de Mondorf devraient permettre, selon les fonctionnaires de la Police de l'Air et des Frontières du Bas-Rhin, **de mieux pallier la suppression des contrôles fixes**. En Alsace, des patrouilles communes pourront effectuer des contrôles d'identité dans une zone frontalière de 50 kilomètres au total (la bande des 20 kilomètres à laquelle s'ajoute la bande des 30 kilomètres instituée en Allemagne). La coordination avec les 500 fonctionnaires affectés par le B.G.S. devrait permettre un développement des unités « en quinconce » sur l'ensemble de la zone. Des investigations communes pourront être menées sur les réseaux d'immigration clandestine et, selon la P.A.F., les procédures d'éloignement pourront être coordonnées.

Une avancée supplémentaire aurait pu être accomplie dans le cadre de la présente convention : **ouvrir la possibilité aux services de police travaillant de part et d'autre de la frontière de créer des unités mixtes pour l'accomplissement de certaines missions**. Les policiers affectés en Alsace, qui conduisent depuis de nombreuses années une coopération quotidienne et sans heurts avec leurs collègues d'outre-Rhin, seraient prêts à franchir cette étape. Ce système irait au-delà de celui des patrouilles communes envisagées par la convention en conférant aux agents des prérogatives de police sur le territoire du pays voisin également.

Une telle organisation s'avérerait efficace dans le domaine de la lutte contre l'immigration ; les unités mixtes pourraient constituer des patrouilles pour procéder ensemble aux missions de recherche et d'interpellation dans des lieux délimités tels que les endroits stratégiques pour ces contrôles : gares internationales, postes de péages autoroutiers. De telles prérogatives avaient déjà été confiées aux policiers travaillant dans les Bureaux de contrôle national juxtaposé (B.C.N.J.) afin qu'ils puissent exercer des contrôles sur une portion du territoire de part et d'autre de la frontière et dans les gares et aéroports s'agissant de la Suisse.

Les policiers suggèrent que l'interpellation d'un immigrant clandestin, effectuée par une patrouille mixte, faciliterait grandement la préparation du dossier de réadmission auprès de l'administration du pays d'où arrive cette personne ; la réunion des preuves serait simplifiée, et deviendrait même superflue, si les agents des deux pays ont constaté ensemble, sur le procès-verbal, que l'immigrant clandestin vient de franchir en voiture la frontière française en direction de l'Allemagne, ou qu'il descend d'un train en provenance d'Allemagne. La double constatation renforcerait aussi le poids d'un dossier de réadmission vers un pays tiers (l'Italie, par exemple), les actes établis en commun pouvant susciter une confiance plus grande.

Une telle ouverture ferait montre d'une volonté de coopération européenne approfondie, en acceptant un abandon très limité de la souveraineté pour atteindre une efficacité renforcée.

B – Le maintien de l'ordre public

La coopération traditionnelle des unités de gendarmerie avec les services de police allemands a déjà été évoquée. De même, les services de police échangent des renseignements ou mettent au point des opérations communes pour le maintien de l'ordre public lors de manifestations à caractère international ou lors d'actions spectaculaires qui peuvent donner lieu à des actes violents. Des postes de commandement communs sont alors installés, réunissant plusieurs administrations et parfois aussi des représentants d'entreprises du secteur privé.

Ainsi, la mise en œuvre de mesures conjointes a été décidée lors de la coupe du monde de football, lors de manifestations néo-nazies sur la frontière, lors du transport de matières radioactives ou encore lors de manifestations de sympathisants du mouvement kurde PKK. La convention de Mondorf ne transformera pas fondamentalement les conditions de cette coopération ; la structure du centre commun devrait cependant favoriser l'éclosion de nouveaux projets de coopération.

C – La lutte contre la criminalité et la délinquance

1) La criminalité et la délinquance dans la région frontalière franco-allemande

Le total des faits constatés en 1997 dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle s'avère très légèrement inférieur (de 1 %) au chiffre de 1996. Le nombre des personnes mises en cause avoisine les 39000 pour ces trois départements, en légère augmentation par rapport à l'année précédente. La proportion d'étrangers parmi les personnes mises en cause est d'environ 20 %, en augmentation de 8 à 10 % selon les départements.

Les principales infractions en augmentation sont les infractions à la police des étrangers : celles-ci ont augmenté en 1997 de 34 % en Moselle à 78 % dans le Haut-Rhin. Les vols à main armée ont également augmenté de 35 % dans ce département, alors qu'ils ont diminué en Moselle. Les vols d'automobiles ont diminué dans les trois départements frontaliers, alors que les infractions dans le domaine de la contrefaçon et de la fraude industrielle et commerciale, mises au jour par les services de douane, ont augmenté de moitié dans le Bas-Rhin et dans la Moselle. Le

trafic de faux documents administratifs est en baisse. Les infractions à la législation sur les stupéfiants (environ 5 000 constatées) ne diminuent pas sur l'ensemble des trois départements, même si elles ont baissé dans le Bas-Rhin.

2) Faciliter le recours à l'observation et à la poursuite transfrontalières

La convention de Schengen, dans ses articles 40 et 41, crée à l'intention des policiers, des gendarmes et dans certains cas des douaniers de l'espace Schengen un droit d'observation, c'est-à-dire la possibilité d'effectuer des filatures et des surveillances, et de poursuite, c'est à dire suivre un délinquant en fuite au-delà de la frontière, sur le territoire d'une autre Partie contractante.

Or, les policiers et magistrats français constatent, quelle que soit la région frontalière d'ailleurs, que ces droits sont peu utilisés, ce que certains regrettent.

Les observations transfrontalières entre la France et l'Allemagne se sont élevées à 12 en 1998 : 4 de la France vers l'Allemagne, 8 de l'Allemagne vers la France. Les poursuites ont été au nombre de 5 en 1998, dont 3 de la France vers l'Allemagne.

Beaucoup de réticences empêchent les policiers de recourir à ces procédures. Ils expliquent cette réticence par la crainte de voir la procédure annulée par le magistrat qui exercera son contrôle sur l'opération si les conditions de mise en œuvre n'en sont pas jugées respectées. De fait, le recours à ces droits est soumis à beaucoup de conditions et aussi de limitations tant par la convention d'application que par le droit national, c'est à dire la circulaire du 23 juin 1995 commentant les dispositions des articles 39, 40 et 41 de la convention.

Le recours à ces procédures implique par exemple pour les policiers une connaissance parfaite du droit étranger ; et une simplification pourrait être obtenue dans ce domaine en dressant une liste harmonisée des infractions autorisant la poursuite valable pour tous les Etats Schengen (actuellement, certaines infractions peuvent donner lieu à poursuite en Allemagne mais non en France). On soulignera que la mise en œuvre de ce droit ne doit pas être trop complexe, car il est par définition utilisé dans l'urgence. De même, le cadre juridique de l'observation transfrontalière pourrait être quelque peu adapté. Pourraient être incluses les observations relatives à des infractions déjà jugées, et aussi celles concernant un témoin ou une victime du délit, car jusqu'à présent l'observation doit se limiter aux auteurs ou aux complices des faits poursuivis.

La convention n'apporte pas d'aménagement particulier à ces droits. Ses articles 15 et 16 précisent à l'intention des unités opérationnelles quelles sont les autorités qui doivent être contactées pour obtenir les autorisations nécessaires.

En France, l'autorisation de conduire une observation transfrontalière devra être demandée par la voie d'une demande d'entraide judiciaire auprès de la direction centrale de la police judiciaire (en pratique, auprès du magistrat détaché à l'Unité centrale de coopération policière internationale à Nanterre) ; une copie de la demande devra être adressée au centre commun de coopération. La voie centralisée est donc toujours en vigueur pour notre pays, alors qu'en Allemagne, l'autorité compétente est le parquet local. On observera que l'autorisation octroyée par celui-ci s'applique à l'ensemble du territoire fédéral, comme le spécifie l'article 15, paragraphe 2 de la convention franco-allemande. Un tel abandon de souveraineté n'a pas été accepté par la France, qui a préféré laisser le procureur compétent limiter ou non les modalités de l'observation.

Dans le cas d'une poursuite transfrontalière, qui s'effectue donc en urgence, les agents devront prévenir le centre commun au moment où ils franchiront la frontière, et celui-ci avisera le procureur de la République territorialement compétent, qui pourra fixer les conditions de la poursuite. Dans les cas particulièrement graves, ou lorsque la poursuite dépasse la zone frontalière, les autorités centrales doivent être averties. On soulignera que les agents français ont un droit d'interpellation sur le territoire allemand, alors que notre pays a refusé d'accorder ce même droit aux agents allemands.

Il apparaît donc que les **centres communs de coopération apporteront une logistique de soutien pour ces opérations**, tant pour l'obtention des autorisations nécessaires que pour la transmission des informations entre les unités françaises et allemandes, qui peuvent être appelées en renfort ou pour procéder à l'interpellation.

L'article 17 de la convention mentionne par ailleurs un autre moyen de réaliser ces opérations : l'utilisation de moyens aériens. Les deux pays "s'engagent à mettre en place les conditions préalables à cette utilisation".

En réalité, c'est plutôt la Partie allemande (dont la police a des sections aéronautiques plus équipées que les services français) qui souhaite avoir recours éventuellement à l'observation et à la poursuite aériennes, ce que la convention de Schengen n'autorise pas pour l'instant. Un groupe de travail devrait être réuni pour envisager une évolution dans ce domaine. Les réticences sont toutefois justifiées car le recours à ces moyens serait difficile à contrôler.

3) *La transmission et l'exécution directes des demandes d'assistance policière*

La troisième partie de la convention, intitulée « dispositions générales pour la coopération » est l'une des plus importantes et la plus novatrice. Elle a été négociée à la demande de l'Allemagne, qui a souhaité un accord plus ambitieux que l'aurait été la simple création des CCPD. En ouvrant des possibilités de coopération plus larges que celles imaginées à l'origine par notre Gouvernement, notre partenaire d'outre-Rhin a obtenu gain de cause et a sans doute contribué à faciliter et à simplifier le travail des enquêteurs.

Les prérogatives autonomes de police judiciaire des policiers allemands et des policiers français sont très inégales. Etant donné que la police allemande peut effectuer des missions de police judiciaire et coopérer avec les policiers étrangers à cette fin en dehors du cadre de l'enquête judiciaire et de la procédure d'entraide judiciaire, le Gouvernement allemand a souhaité que la convention permette la transmission et l'exécution directe d'actes d'investigation les plus nombreux possible.

L'article 14-1 dresse **une liste d'actes que les policiers peuvent accomplir à la demande de leurs collègues étrangers sans en référer au juge**. Il s'agit de : l'identification de propriétaires ou de conducteurs de véhicules, des vérifications de permis de conduire, de la recherche d'adresses, de l'identification de titulaires de lignes téléphoniques, de l'établissement de l'identité des personnes, de la transmission de renseignements de police figurant dans des fichiers informatisés, de renseignements relatifs au trafic de stupéfiants, de relever des empreintes, notamment. Cette énumération comporte les renseignements de police relevant du travail quotidien, plus les informations relatives au trafic de stupéfiants, qui peuvent être liés à des affaires importantes.

La voie de l'assistance directe a cependant été exclue, à la demande du Ministère de la Justice, dès lors que la demande ou son exécution implique des mesures coercitives.

La Partie allemande a souhaité l'établissement de cette liste, qui clarifie la situation pour les policiers. Cette liste a peut-être un revers : ce qui n'y est pas prévu est exclu du champ de l'activité policière autonome.

Ce sont ces dispositions, plus abouties que dans les accords de coopération policière et douanière conclus par la France avec les autres pays limitrophes, **qui donnent à cette convention son caractère novateur**, et qui ne sont rendues possibles que grâce aux relations de confiance et d'efficacité déjà établies entre les services travaillant de part et d'autre de la frontière.

On soulignera à cet égard que la volonté de certains Etats membres de l'Union européenne de voir se développer une coopération directe plus étendue entre les services de police s'est manifestée aussi au sein de la coopération Schengen. L'Allemagne y a proposé en ce début d'année l'adoption d'une liste d'actes d'enquête pouvant être demandés et accomplis directement entre policiers. Les représentants allemands donnaient en exemple un accord conclu entre l'Allemagne et l'Autriche, permettant aux policiers d'exécuter des actes sur instruction directe de la police de l'autre pays, sans contrôle judiciaire, ce qui permet souvent d'accélérer les enquêtes. Cette proposition a été soutenue par certains pays Schengen favorables à une telle évolution, mais la France s'y est opposée fermement. L'acte finalement adopté, le 28 avril 1998, clarifie les moyens de la coopération grâce à une liste d'actes que les policiers pourront accomplir d'initiative, mais se limite en fait à des échanges d'information assez facilement accessibles.

4) Une distorsion entre les prérogatives de police judiciaire des policiers allemands et celles des policiers français

La convention s'appliquant sur la base et dans le cadre des législations nationales, comme l'indique l'article 2 et comme le rappelle aussi le paragraphe 2 de l'article 14, les policiers français ne pourront se prévaloir de certaines possibilités ni répondre directement à certaines demandes allemandes : ils devront continuer de saisir le juge français de la demande d'assistance policière, qui sera traitée comme une demande d'entraide judiciaire, à cela près que la réponse à la demande d'information sera adressée directement aux policiers allemands.

La différence des législations nationales met une limite au développement de la coopération, et les prérogatives des policiers allemands ne seront pas dévolues aux policiers français ; ceux-ci continueront de travailler en contact étroit avec les parquets français, dont les prérogatives ne sont évidemment pas touchées par l'accord. L'avantage de l'accord est que le policier français n'adressera plus un refus pur et simple à son collègue allemand : il saisira le Procureur de la demande pour obtenir l'autorisation d'exécuter la demande.

Pour ménager une possibilité d'évolution, notre pays a accepté, probablement à la demande de notre partenaire d'outre-Rhin, d'annexer une déclaration commune à la convention. Les deux Parties s'y engagent à examiner les difficultés rencontrées entre les services de police en matière d'entraide judiciaire, et à élaborer éventuellement des propositions au plan bilatéral. La déclaration comporte une formule quelque peu contradictoire, dans laquelle les Parties souhaitent « l'approfondissement des aspects policiers de l'entraide » ce qui n'est guère parlant en droit français. Une évolution du cadre juridique ne semble pas envisagée du côté français pour

le moment.

En fait, les négociateurs allemands de la convention concevaient des ambitions beaucoup plus grandes et souhaitaient développer significativement l'entraide judiciaire à la faveur de ce texte. Nos négociateurs n'y ont pas été favorables, préférant que l'amélioration de l'entraide intervienne dans le cadre des travaux de l'Union européenne, c'est-à-dire à Quinze. A défaut, un accord bilatéral ne peut qu'établir un système juridique particulier avec un pays limitrophe, et créer trop de complexité juridique.

La question d'une autonomie de la coopération policière plus grande posée lors de la négociation de la convention ne manquera pas d'être posée à nouveau à l'avenir, aussi est-il souhaitable de réfléchir aux évolutions possibles pour que l'édification de l'espace de sécurité européen souhaité par le traité d'Amsterdam devienne une réalité, sans que les droits et libertés des citoyens n'en soient atteints.

CONCLUSION

Le projet de convention signé entre la France et l'Allemagne le 9 octobre 1997 à Mondorf confèrera des moyens et des procédures devenus indispensables à la coopération entre les services de police , de gendarmerie et de douanes français et allemands. Sa mise en œuvre est très attendue par les fonctionnaires de ces différents services et elle aura des répercussions positives sur la sécurité de la région frontalière. Toutefois, comme l'a souligné Votre Rapporteur, plusieurs domaines de cette coopération appellent à engager dès aujourd'hui une réflexion pour une action des services encore plus complémentaire, plus directe et plus intégrée dans certaines de ses missions, qui illustrera concrètement les avancées inscrites dans le traité d'Amsterdam, en vigueur depuis le 1^{er} mai de cette année.

Dans cette perspective, votre Rapporteur vous propose d'adopter le présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 30 juin 1999.

Après l'exposé du Rapporteur, et suivant ses conclusions, *la Commission a adopté le projet de loi (no 1662).*

*

* *

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° 1662).

N° 1756.- Rapport de M. Marc Reyman (au nom de la commission des affaires étrangères) sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française

et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la coopération dans leurs zones frontalières entre les autorités de police et les autorités douanières (ensemble une déclaration).