



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 avril 2008.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
SUR LE PROJET DE LOI n° 718, *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 MME JOËLLE CECCALDI-RAYNAUD,

Députée

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – FRANCE-MONACO : UNE COMMUNAUTÉ DE DESTIN	7
A – LE TRAITÉ D'AMITIÉ ET DE COOPÉRATION	7
B – LA COOPÉRATION POLICIÈRE ACTUELLE	8
II – L'ACCORD DU 29 MARS 2007 ENCADRE LA COOPÉRATION POLICIÈRE	9
A – LES RÈGLES APPLICABLES AUX AUTORITÉS MONÉGASQUES	9
B – LES RÈGLES APPLICABLES AUX FORCES MISES À DISPOSITION	10
CONCLUSION	13
EXAMEN EN COMMISSION	15

Mesdames, Messieurs,

L'accord, examiné par la commission des Affaires étrangères et 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, illustre la richesse de la coopération entre la France et la Principauté.

Signé à Monaco le 29 mars 2007, cet accord fait suite au traité d'amitié et de coopération entre les deux parties, signé le 24 octobre 2002, qui avait suscité un débat approfondi lors de son examen par le Parlement ⁽¹⁾.

L'accord tire les conséquences de l'article 4 du traité précité prévoyant 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* ». Celui-ci formalise, en effet, une coopération policière entre les deux Etats qui se traduit déjà par le concours de la police française à l'occasion d'événements sportifs ou de cérémonies princières.

(1) Examen par la commission des Affaires étrangères les 13 janvier, 30 juin et 20 octobre 2004 et séance du 29 novembre 2004.

I – FRANCE-MONACO : UNE COMMUNAUTÉ DE DESTIN

Selon le dernier recensement en 2000, la Principauté de Monaco comptait 32 020 habitants, dont 10 229 Français. Sa population est estimée en 2007 à 32 800 habitants dont 8 900 Français. Ces chiffres rendent compte de la singularité de la relation franco-monégasque.

Prenant la place du traité « d'amitié protectrice » de 1918, le traité du 24 octobre 2002 est venu réaffirmer la communauté de destin qui lie la France et la Principauté de Monaco et dont témoigne la mise en œuvre de nombreuses coopérations entre les deux Etats.

A – Le traité d'amitié et de coopération

Le traité destiné à adapter et à confirmer les rapports d'amitié et de coopération entre la République française et la Principauté de Monaco, signé le 24 octobre 2002 et entré en vigueur le 1^{er} décembre 2005, modernise les relations entre les deux Etats qui reposaient jusqu'alors sur le traité d'amitié protectrice, datant du 17 juillet 1918.

Le traité de 2002 renforce la souveraineté de la Principauté sans remettre en cause la spécificité des relations franco-monégasques qui ne peuvent être assimilées à des relations interétatiques de droit commun. Selon les termes du préambule, celles-ci s'inscrivent dans leur « communauté de destin ».

Principales modifications apportées par le traité du 24 octobre 2002

« La République Française assure à la Principauté de Monaco la défense de son indépendance et de sa souveraineté et garantit l'intégrité du territoire monégasque dans les mêmes conditions que le sien. La Principauté s'engage à ce que les actions qu'elle conduit 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 » (article 1^{er}).

Elle « s'assure par une concertation appropriée et régulière que ses relations internationales sont conduites sur les questions fondamentales en convergence avec celles de la République française » (article 2). Dans le régime précédent, le Prince de Monaco devait « exercer ses droits de souveraineté en parfaite conformité avec les intérêts politiques, militaires, navals et économiques de la France ». L'agrément préalable de la France était en outre nécessaire dans tous les cas en matière de politique étrangère.

Dans le nouveau texte, « en cas de décès ou d'abdication du Prince régnant, sa succession est assurée en vertu de la constitution de Monaco » (article 3). Sous le régime précédent, en cas de vacance de la couronne, le territoire monégasque devait former un protectorat français. Les modifications dans l'ordre successoral sont dans le nouveau système notifiées au Gouvernement français.

La signature de ce traité a, en outre, permis la négociation de plusieurs conventions renforçant et modernisant la coopération franco-monégasque : un avenant, déjà ratifié, à la convention fiscale du 18 mai 1963 ⁽¹⁾ ; une convention d'entraide judiciaire en matière pénale et une convention destinée à adapter et à approfondir la coopération administrative, toutes deux aujourd'hui déposées à l'Assemblée nationale.

Comme le constatait le rapporteur lors de son examen en séance publique, « *le traité du 24 octobre 2002 ne constitue qu'un cadre général pour le développement des relations entre la France et Monaco* ».

Ainsi la « communauté de destin » connaît-elle des applications très concrètes, à l'instar de la coopération policière. L'accord aujourd'hui soumis à l'Assemblée nationale met en œuvre l'article 4 du traité de 2002 en vertu duquel « *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* ».

B – La coopération policière actuelle

Le renforcement de la coopération entre les deux Etats se traduit, en matière policière, par la mise à disposition de la police monégasque de forces de la police nationale française, à l'occasion d'événements particuliers.

La direction de la sûreté publique monégasque, dont le directeur est issu des cadres français, compte actuellement 517 employés (93 personnels en civil, 370 personnels en tenue, 48 personnels administratifs) ⁽²⁾.

Face à l'insuffisance des ressources locales, les événements nécessitant une mobilisation policière d'ampleur en raison de l'affluence donnent lieu à la mise à disposition par la France d'unités de maintien de l'ordre (compagnies républicaines de sécurité) ou de fonctionnaires et unités issus d'autres directions de la police nationale (sécurité publique, police aux frontières) ⁽³⁾.

Depuis plusieurs années, la France apporte par ce biais son assistance à la Principauté de Monaco à l'occasion d'événements sportifs importants (championnat de France ou coupe d'Europe de football, Grand Prix de Formule 1), ou lors de cérémonies princières exceptionnelles.

Le directeur général de la police nationale ayant en 2005 jugé nécessaire la formalisation de 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.

(1) Signé le 26 mai 2003, l'avenant est entré en vigueur le 1^{er} août 2005.

(2) Au 1^{er} janvier 2007.

(3) Les CRS ont ainsi réalisé, en 2006, 9 missions d'une durée totale de 13 jours, concernant 1 840 fonctionnaires, pour un coût de déplacement s'élevant à 263 000 €.

II – L’ACCORD DU 29 MARS 2007 ENCADRE LA COOPÉRATION POLICIÈRE

L’accord, qui vise à encadrer juridiquement la présence ponctuelle de forces de police françaises dans la Principauté, « *témoigne, tout à la fois, de l’excellence des rapports de collaboration entre polices voisines et de la formalisation d’un partenariat déjà actif à l’occasion de manifestations rassemblant un large public.* »

La mise à disposition de personnels de la police nationale au bénéfice des autorités monégasques intervient à l’occasion d’événements particuliers. Posé par l’article 1^{er}, ce principe est néanmoins encadré par les stipulations de deux articles :

– l’article 1^{er}, qui souligne que la coopération s’exerce sans préjudice des obligations internationales liant les Etats parties et de leur droit interne ;

– l’article 17, qui permet à un Etat de refuser la mise à disposition ou de l’interrompre en tout ou partie lorsqu’il estime qu’elle pourrait « *nuire à sa souveraineté, ou à sa sécurité, ou [] affecter d’autres intérêts essentiels de l’Etat* ». Cette réserve d’exécution est habituelle dans les accords de coopération policière.

La coopération policière, encouragée par cet accord, fait l’objet d’évaluations régulières auxquelles peuvent contribuer les services d’inspection de la partie requise (art. 18).

Les articles 16, 19 et 20 reprennent les dispositions classiques relatives à l’application de l’accord (mesures d’exécution, entrée en vigueur, durée et dénonciation).

Les autres articles de l’accord définissent les modalités de la mise à disposition des forces de police françaises au bénéfice de la Principauté.

A – Les règles applicables aux autorités monégasques

L’article 2 prescrit les formes de la demande de mise à disposition qui doit être effectuée par l’autorité compétente de la partie requérante : de forme écrite, elle précise la nature de l’événement qui la justifie, les missions de police concernées et leur durée ainsi qu’une évaluation des besoins correspondants. Sur décision de la même autorité, il est mis fin à la mise à disposition par l’information du commandement opérationnel des forces (art. 10).

Énumérées à l’article 3, les missions pouvant donner lieu à la mise à disposition de personnels sont exercées conformément au droit en vigueur à Monaco (aide et assistance aux personnes ; protection des biens ; surveillance générale et application sur la voie publique des mesures de police décidées par les

autorités de la partie requérante ; maintien ou rétablissement de l'ordre public ; participation à des contrôles d'identité dans le respect des lois et règlements de la partie requérante ; assistance à caractère technique ou scientifique ; intervention d'unités spécialisées en cas de risque pour l'intégrité des personnes).

En vertu de l'article 4, la préparation des missions se traduit par un échange d'informations opérationnelles ainsi que par la mise en place d'un commandement opérationnel mixte. Chaque mission fait ensuite l'objet d'un compte rendu et éventuellement d'une évaluation conjointe.

La Principauté s'engage, en cas de besoin, à faire bénéficier les personnels de la police française mis à disposition, de l'assistance et de la protection qu'elle assure à son personnel, conformément aux dispositions de l'article 12. 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 disposition, et ne peut en demander le remboursement à la partie requise sauf faute personnelle détachable du service commise par l'agent (art. 13).

En vertu de l'article 15, les autorités monégasques remboursent les frais occasionnés par les mises à disposition. Cette procédure, fréquemment mise en œuvre sur le territoire français⁽¹⁾, s'appuie sur des barèmes fixés par arrêtés interministériels ou ministériels. Les éléments permettant d'estimer le coût des mises à disposition figurent sur les devis qui sont transmis aux autorités monégasques avant la mise à disposition. Les charges consécutives aux détériorations de matériels peuvent incomber à la partie requérante, les modalités de cette prise en charge éventuelle restant à définir.

B – Les règles applicables aux forces mises à disposition

Les forces mises à disposition sont placées sous l'autorité d'un responsable policier désigné par les autorités monégasques, pour être employées dans le respect de leur commandement organique. Dans certains cas seulement (mise en cause de l'intégrité, légitime défense, crime, flagrant délit grave ou risque de trouble grave à l'ordre public), elles peuvent agir sur leur propre initiative dans le respect des compétences octroyées par la législation française dans des circonstances similaires (art. 5).

(1) décret n° 97-199 du 5 mars 1997 et arrêté du 5 mars 1997.

Les forces peuvent utiliser les moyens matériels dont elles sont habituellement dotées, l'octroi de moyens exceptionnels répondant, sauf urgence, à une demande spécifique. Un état récapitulatif des moyens est établi par le commandement organique (art. 6).

Dans le cadre du maintien de l'ordre, l'engagement de la force publique 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 (art. 7).

L'usage de la contrainte est encadré par l'exigence d'un ordre ou d'une réquisition exprès de l'autorité compétente de la partie requérante, d'une part, et par l'obligation de respecter les principes de nécessité et de proportionnalité, d'autre part (art. 8).

Afin de garantir leur identification et leur visibilité, les agents mis à disposition doivent non seulement être en mesure de présenter leur carte d'identité professionnelle, mais également porter un uniforme ou un brassard (art. 9). Les déplacements des forces mises à disposition obéissent aux règles de circulation routière monégasques (art. 10).

Les services d'inspection de la partie requise peuvent procéder à des vérifications, éventuellement sur place, dans le cadre d'enquêtes administratives sur le déroulement des missions confiées à des agents mis à disposition (art. 12).

Le droit pénal monégasque s'applique aux agents mis à disposition qui commettraient ou seraient victimes d'infractions, conformément à l'article 14.

CONCLUSION

L'accord franco-monégasque, signé le 29 mars 2007, offre un cadre juridique à la coopération policière mise en œuvre depuis plusieurs années entre les deux États. Il contribue, modestement, à consolider la communauté de destin qui caractérise les relations bilatérales.

Votre rapporteur est donc favorable à l'adoption du présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 8 avril 2008.

Après l'exposé du rapporteur et suivant ses conclusions, *la commission a adopté le projet de loi (n° 718).*

*

* *

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