

ASSEMBLEE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 novembre 1999.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ⁽¹⁾ SUR LES PROJETS DE LOI, ADOPTÉS PAR LE SÉNAT,

- *autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le **Conseil fédéral suisse** en vue de compléter la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959,*

- *autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le **Conseil fédéral suisse** relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière.*

PAR M. JOSEPH TYRODE,

Député

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

Voir les numéros :

Sénat : 537 (1997-1998), 26 et T.A. 48 (1998-1999)
315, 379 et T.A 147 (1998-1999)

Assemblée nationale : 1318, 1661

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, François Loncle, 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, 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, Robert Hue, Mme Bernadette Isaac-Sibille, MM. Didier Julia, Alain Juppé, André Labarrère, Gilbert Le Bris, Jean-Claude Lefort, Guy Lengagne, François Léotard, Pierre Lequiller, 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, Gilbert Roseau, Mme Yvette Roudy, MM. René Rouquet, Georges Sarre, Henri Sicre, Mme Christiane Taubira-Delannon, M. Michel Terrot, Mme Odette Trupin, MM. Joseph Tyrode, Michel Vauzelle, Philippe de Villiers

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I – L’ADAPTATION DES RELATIONS BILATÉRALES DANS LE DOMAINE DE LA RÉADMISSION	7
A – LA SITUATION FRONTALIÈRE FRANCO-SUISSE ET LA LUTTE CONTRE L’IMMIGRATION	7
1) Les obligations de la France au regard de la convention de Schengen	7
2) Les données de l’immigration en Suisse et dans la zone frontalière	8
3) Les perspectives de la coopération franco-suisse	9
B – UN ACCORD VISANT À SIMPLIFIER ET À COMPLÉTER LES PROCÉDURES CLASSIQUES	10
II – L’AMÉLIORATION DE L’ENTRAIDE JUDICIAIRE PÉNALE	15
A – LA SITUATION RÉSULTANT DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DE 1959	15
B – LES AMÉLIORATIONS APPORTÉES PAR L’ACCORD	16
C - LES RÉSERVES QUE L’ON PEUT FORMULER	18
CONCLUSION	19
EXAMEN EN COMMISSION	21

Mesdames, Messieurs,

La Suisse se trouve dans une situation très particulière au regard de ses relations extérieures avec les Etats voisins. En 1992, 50,3 % des citoyens suisses et 18 cantons sur 26 ont rejeté l'adhésion à l'Espace économique européen (EEE) proposée par référendum, adhésion qui a constitué pour certains pays nordiques le prélude à l'intégration dans la Communauté européenne. Avec l'entrée en application de la convention de Schengen en Autriche en décembre 1997, la Suisse se trouve enclavée dans l'espace de libre circulation Schengen. Or, ce pays n'étant pas partie à la convention, il ne met pas en œuvre les mesures compensatoires à la libre circulation chargées de parer aux dangers de celle-ci.

Les autorités suisses ont énoncé à plusieurs reprises, tant dans les rencontres bilatérales que multilatérales, que la Suisse ne veut pas devenir une plaque tournante du crime organisé et un lieu de refuge pour les criminels ; c'est pourquoi le Gouvernement fédéral a engagé ces dernières années plusieurs initiatives. La première, en 1998, qui consistait en une tentative d'intégration partielle à la coopération Schengen (la Suisse aurait pu notamment être connectée au Système d'information Schengen, important outil de coopération policière et judiciaire), a échoué, car les propositions faites en ce sens ont été repoussées par plusieurs pays Parties à la convention, peu favorables à une coopération « à la carte ».

La Suisse a ensuite engagé la négociation d'accords de coopération avec ses quatre voisins. C'est ainsi que la France a signé une convention de coopération policière, douanière et judiciaire avec la Suisse le 11 mai 1998, convention qui s'enracine dans une tradition déjà ancienne de coopération menée dans un esprit très européen. Ce dernier accord n'a pas encore été présenté à la ratification. Les deux présents accords complètent le dispositif : le premier analysé par Votre Rapporteur, relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière, a été signé à Berne le 28 octobre 1998. Le second concerne l'entraide judiciaire pénale et a été paraphé le 28 octobre 1996 ; le parlement suisse l'a ratifié au printemps 1998 et la Suisse accorde une grande importance à une ratification rapide du côté français.

Pour achever cette rapide présentation de l'intégration de la Suisse au sein de l'Union européenne, on rappellera que ce pays a conclu en juin 1999, après cinq années de négociations difficiles, sept accords bilatéraux avec l'Union européenne dans différents domaines : transports, produits agricoles, recherche, marchés publics, suppression des obstacles techniques au commerce et, enfin, dans le domaine très délicat du libre établissement des personnes.

Comme on peut le constater, l'insertion européenne de la Suisse progresse, grâce, d'une part, au traitement particulier que lui accorde l'Union européenne, et, d'autre part, aux trois accords importants qui ont été cités, qui donneront davantage de moyens aux policiers, aux douaniers et aux magistrats pour lutter contre l'immigration irrégulière, contre la délinquance et la criminalité organisée, notamment.

I – L'ADAPTATION DES RELATIONS BILATERALES DANS LE DOMAINE DE LA READMISSION

A – La situation frontalière franco-suisse et la lutte contre l'immigration

1) Les obligations de la France au regard de la convention de Schengen

La frontière franco-suisse est notre seule frontière extérieure terrestre au sens de la convention de Schengen : notre pays est donc tenu vis-à-vis de ses partenaires à la coopération Schengen d'assurer la plus grande sécurité possible de cette zone frontalière. On rappellera que l'article 3 de la convention prévoit que les frontières extérieures ne peuvent être franchies qu'aux points de passage frontaliers et durant les heures d'ouvertures fixées. L'article 6 pose le principe d'au moins un contrôle d'identité pour toute personne franchissant cette frontière extérieure. Les étrangers doivent être soumis à un contrôle approfondi : vérification des documents de voyage et des autres conditions d'entrée, de séjour, de travail et de sortie, recherche et prévention de menaces pour la sécurité nationale et l'ordre public des Etats Schengen. Le contrôle doit aussi porter sur les véhicules et les objets en possession des personnes.

Le nombre des points de passage autorisés sur la frontière franco-suisse est de 44 : la Police de l'Air et des Frontières (PAF) contrôle 15 d'entre eux tandis que les douanes assurent seules la responsabilité du contrôle sur les 29 autres points. Mais chacun sait que cette « frontière verte » est très perméable aux trafics et aux migrations non contrôlées, car elle comporte encore 45 passages routiers non gardés. Des accords bilatéraux autorisent les ressortissants français et suisses à franchir la frontière en dehors des points de passage autorisés, pour les besoins du trafic frontalier. Cependant, l'intensité de ce même trafic frontalier rend illusoire de croire que l'on peut, même grâce à la surveillance par unités mobiles des intervalles entre les points de passage, contrôler de façon exhaustive la zone frontalière.

La circulation des personnes entre la Suisse et les pays Schengen observe les règles suivantes : les nationaux sont dispensés de visas pour des séjours allant jusqu'à trois mois, les ressortissants d'Etats tiers sont soumis aux formalités applicables à leur pays d'origine.

La frontière franco-suisse est soumise à une très forte pression migratoire : 4969 mesures de non-admission sur le territoire français y ont été prononcées depuis le début de l'année 1999, contre 4537 pour la même période en 1998 (soit une augmentation de 9 %). Les réadmissions de la France vers la Suisse ont beaucoup augmenté, s'élevant déjà cette année à plus de 530 ; et 768 étrangers ont été découverts en situation irrégulière au cours des neuf premiers mois, soit un peu moins que l'année dernière.

Cette frontière est la plus importante de nos frontières extérieures en matière d'immigration illégale (étant la plus difficile à surveiller) et se trouve en deuxième position des frontières terrestres, après la frontière italienne, en termes de pression migratoire.

2) Les données de l'immigration en Suisse et dans la zone frontalière

La Suisse compte une importante population étrangère : 1,5 million de personnes sur 7,2 millions d'habitants, soit 19 % de la population suisse en 1998. Cette proportion comparativement très élevée d'étrangers s'explique par un droit de la naturalisation très restrictif : l'Office des réfugiés estime que si tous les étrangers qui avaient vécu plus de dix ans en Suisse se voyaient naturalisés, la proportion des étrangers chuterait à 10 % de la population. Par ailleurs, la Suisse est devenue à partir de 1997-1998 le pays d'asile le plus sollicité de l'Occident, avec 453 demandes d'asile déposées pour 100 000 habitants. Environ 41 000 demandes ont été déposées en 1998, de la part, pour la moitié d'entre elles, de ressortissants de l'ancienne République Fédérative de Yougoslavie. Les demandeurs sont ensuite des ressortissants d'Albanie, d'Irak, du Sri Lanka et de Bosnie-Herzégovine. Dans 9,5 % des cas, ces demandes ont abouti à l'octroi du statut de réfugié prévu par la Convention de Genève.

Il y a peu d'information disponible sur l'immigration clandestine en Suisse ; l'une des raisons en est l'absence d'officier de liaison français chargé de la lutte contre l'immigration à Berne. (On rappellera que de tels officiers ont été échangés entre la France et la plupart de ses voisins). Placée au cœur de l'Europe, la Suisse est un pays de destination pour l'immigration irrégulière, mais aussi un pays de transit, comme le fait apparaître le flux de personnes munies de documents falsifiés en provenance d'Afrique qui migrent vers la France et l'Allemagne après un atterrissage à l'aéroport de Zurich. Ces immigrants clandestins sont appréhendés lors du contrôle policier effectué à l'entrée sur le territoire français, dans les aéroports frontaliers.

L'immigration clandestine vers la Suisse (puis souvent vers la France) connaît de nouvelles données : ainsi les personnes en provenance de Russie, qui seraient en nombre important (100 000 environ) dans la région de Genève. Ce pays doit aussi faire face à l'activité de filières d'immigration en provenance de Roumanie, d'Irak (kurdes) et du Pakistan.

Le principal flux contrôlé à la frontière franco-suisse provient de l'ex-Yougoslavie, les situations de crise dans les Balkans ayant une répercussion directe sur la pression migratoire en Suisse. Ainsi le conflit entre la Bosnie et la Serbie en 1995 avait eu pour conséquence l'accueil de nombreuses personnes trouvant refuge de façon temporaire en Suisse. Lorsque ces réfugiés se sont trouvés en fin de droits, il a été constaté un mouvement important de personnes en situation irrégulière vers la France. Cette année, les événements du Kosovo ont eu pour conséquence le doublement de la pression migratoire en provenance de cette région. On note également la présence dans cette région frontalière de nombreux Turcs, Marocains, Algériens, Tunisiens, Colombiens, Congolais et Macédoniens

3) Les perspectives de la coopération franco-suisse

La coopération policière entre les autorités françaises et suisses se fonde jusqu'à présent sur deux accords. La convention du 28 septembre 1960 relative aux bureaux à contrôles nationaux juxtaposés (BCNJ) a permis d'instituer ces bureaux sur plusieurs points frontaliers : huit bureaux ferroviaires et routiers fonctionnent ainsi, les contrôles étant mis en œuvre conjointement par les agents des deux Etats. Par la suite ont été créés, en 1993 et 1994, le BCNJ de l'aéroport de Bâle-Mulhouse, situé en territoire français, et celui de Genève-Cointrin, situé en Suisse. Le deuxième accord est celui du 30 juin 1965 relatif à la prise en charge des personnes à la frontière. Ce dernier accord est apparu dépassé depuis plusieurs années déjà, et il devenait indispensable, comme cela a été le cas avec l'Italie par exemple, de négocier de nouvelles dispositions.

La coopération à caractère pragmatique entre les services s'est amplifiée à partir de 1996 ; elle consiste en réunions informelles associant les fonctionnaires des départements frontaliers sur des thèmes particuliers – délinquance, véhicules volés, immigration clandestine- ; elle peut aussi avoir un caractère tripartite comme les séminaires associant aussi les policiers allemands pour définir des axes de coopération policière. On notera que les réunions associant magistrats des parquets compétents et policiers des services frontaliers restent occasionnelles (ainsi la réunion tenue à Colmar en 1998), mais que les rencontres réunissant des représentants de la Direction centrale de la PAF, de la Gendarmerie, des Douanes pour la France, de la Police, des Gardes frontières et des Douanes

pour la Suisse semblent avoir pris un caractère régulier, car elles prennent place chaque année depuis 1996.

La coopération bilatérale pourra acquérir une nouvelle dimension lorsqu'entrera en application l'accord, non encore ratifié, relatif à la coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière signé le 11 mai 1998 à Berne. On rappellera que cet accord s'inscrit dans une nouvelle génération de conventions bilatérales donnant des bases juridiques plus complètes à la coopération opérationnelle entre policiers et douaniers et mettant à leur disposition des procédures nouvelles. Ainsi, l'accord de Berne autorise l'échange direct d'un certain nombre de renseignements de police sans avoir à saisir systématiquement l'autorité judiciaire; il instaure une coopération directe entre les unités opérationnelles des services policiers et douaniers dans la zone frontalière (qui bénéficiera aussi à la Gendarmerie); enfin, il prévoit la création de centres de coopération policière et douanière (CCPD), nouvelles structures placées à la disposition de tous les services nationaux ou locaux chargés de missions de police et de douane. La création d'un tel centre est prévue à l'aéroport de Genève-Cointrin.

B – Un accord visant à simplifier et à compléter les procédures classiques

Comme votre Rapporteur l'a déjà souligné, l'accord de réadmission de 1965 devait être remanié: le présent accord introduit des dispositions tendant à alléger les procédures, à fixer les éléments de preuve et à favoriser les transits pour éloignements.

L'accord de 1965 a assez bien fonctionné dans le domaine de la reprise des "nationaux", c'est-à-dire des ressortissants des deux pays, mais de façon insatisfaisante en ce qui concerne la reprise des ressortissants des Etats tiers. D'une part, la remise sans formalités n'y est admise que dans des conditions trop restrictives: les personnes dont la réadmission est sollicitée doivent être présentées dans les quinze jours suivant le passage de la frontière, ou être en possession d'une autorisation de séjour en cours de validité ou périmée depuis moins de deux mois délivrée par les autorités de l'Etat requis. D'autre part, l'accord ne prévoyait aucune solution en cas de litige intervenant lors d'un transit par le pays requis pour l'éloignement de l'étranger en situation irrégulière: en conséquence, les opérations de transit étaient quasiment inexistantes par crainte des problèmes de responsabilité.

Les chiffres des réadmissions dans les deux sens sont les suivants:

France vers Suisse

1994	1995	1996	1997	1998
282	305	266	281	315

Suisse vers France

1994	1995	1996	1997	1998
534	560	692	796	878

Les statistiques montrent que l'accord fonctionne davantage au bénéfice de la Suisse, qui remet de nombreux clandestins aux autorités françaises ; ces clandestins sont pour la presque totalité des étrangers aux deux pays.

Le nouveau dispositif apportera donc plusieurs améliorations importantes. On soulignera que l'accord de 1998 est très proche de l'accord de réadmission signé par la France avec l'Italie en 1997. Ce dernier accord ayant été récemment ratifié, le recul est encore insuffisant pour porter un jugement sur l'efficacité de ce nouveau type d'accords. Les deux textes s'inspirent des dispositions essentielles de l'accord type de réadmission mis au point dans le cadre de la coopération « Justice-Affaires intérieures » de l'Union européenne.

Seront ici mentionnés les principaux éléments de l'accord.

- la réadmission sans formalités des ressortissants d'Etats tiers posée en principe

L'article 6 de l'accord pose le principe de la réadmission des étrangers sans formalités sur la demande du pays requérant, c'est à dire sans consultation des autorités centrales, comme il était nécessaire auparavant dans la majorité des cas. L'étranger qui ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions d'entrée ou de séjour applicables sera ainsi remis directement par les autorités frontalières aux autorités du pays requis, s'il est établi qu'il est entré sur le territoire du pays requérant à la suite d'un séjour ou d'un transit par le pays requis. Cette obligation de réadmission s'exerce aussi lorsque l'étranger est en possession de documents de séjour valides délivrés par le pays requis. L'obligation de réadmission tombe si l'étranger séjourne depuis plus de six mois sur le territoire du pays requérant.

- des éléments de preuve « codifiés »

L'une des difficultés pratiques de la réadmission consiste en la réunion d'éléments de preuve permettant de démontrer auprès des autorités du pays requis que l'étranger a bien transité par le territoire de ce dernier. Le protocole récemment négocié pour compléter l'accord de réadmission dresse une liste importante et précise de ces moyens qui permettront, selon leur nature, soit de constater, soit de présumer l'entrée ou le séjour sur le territoire de la partie requise. Ces précisions faciliteront certainement l'établissement du dossier de réadmission par les fonctionnaires compétents, sans que la difficulté de la réadmission ne soit vaincue, les clandestins se trouvant souvent dépourvus de tout document.

- l'énumération des documents permettant de prouver la nationalité des ressortissants des deux pays parties

L'article 3 énumère les documents qui permettront d'établir la nationalité ou de la présumer. Si les éléments de présomption s'avèrent insuffisants, les autorités consulaires compétentes du pays requis devront auditionner la personne dans un délai de trois jours. Lorsqu'il est établi que la personne est de la nationalité du pays requis, le laissez-passer consulaire doit être établi immédiatement, et au plus tard dans les six jours. L'accent est donc mis sur la rapidité de réaction à la demande effectuée par les autorités du pays requérant.

- la clarification du dispositif de transit

Le pays requérant assume l'entière responsabilité du voyage de l'étranger vers son pays de destination et le reprend en charge si pour une raison quelconque l'éloignement ne pouvait être exécuté.

Trois modalités sont prévues pour l'escorte de la personne à éloigner. Le pays requis pour opérer le transit peut décider d'assurer lui-même l'escorte aux frais du pays requérant. Il peut autoriser les autorités du pays requérant à assurer elles-mêmes l'escorte. Enfin, une solution novatrice est prévue avec la possibilité d'une escorte réalisée en collaboration par les deux Parties.

L'accord pose le principe de l'assimilation d'un refus d'embarquement sur le territoire de la partie requise à un refus d'embarquement sur celui de la partie requérante. Cette disposition est novatrice au regard du principe de territorialité du droit pénal ; en effet, le refus d'embarquement dans un aéroport suisse aura les mêmes suites pénales devant le juge français qu'un acte commis sur le territoire français.

L'accord apporte enfin les précisions nécessaires en ce qui concerne le statut des agents de l'escorte, ainsi que leur responsabilité civile et pénale en cas d'incidents survenus lors du transit.

II – L’AMELIORATION DE L’ENTRAIDE JUDICIAIRE PENALE

A – La situation résultant de la convention européenne de 1959

La France et la Suisse sont liées, depuis le 21 août 1967, par la convention d’entraide judiciaire en matière pénale signée à Strasbourg le 20 avril 1959 dans le cadre du Conseil de l’Europe. Cette convention, à présent en vigueur dans 32 pays, a établi des modalités « de base » pour l’entraide judiciaire, ce qui a permis de surmonter dans une certaine mesure les différences entre les droits nationaux.

Cependant, l’un des principes fondamentaux de cette convention est la transmission des demandes d’entraide par la voie des autorités centrales, c’est à dire de ministère de la Justice à ministère de la Justice. La transmission directe d’autorité judiciaire à autorité judiciaire est cependant prévue « en cas d’urgence ». Dans ce cas, le juge transmet aussi dans un second temps sa demande par la voie officielle.

La lourdeur de cette procédure et les blocages qu’elle permet sont depuis longtemps apparus comme des facteurs d’inefficacité décourageants pour les magistrats : la transmission d’une commission rogatoire de France en Suisse peut exiger un délai de huit à dix mois, et réciproquement, des magistrats suisses (parmi lesquels le Procureur Bernard Bertossa, cosignataire de l’« Appel de Genève ») ont critiqué la Chancellerie française pour avoir bloqué des requêtes de nombreux mois. Cette situation est de moins en moins acceptable alors que la rapidité d’obtention des informations est un élément essentiel dans la lutte contre la criminalité organisée et le blanchiment des fonds issus de celle-ci.

Sans doute les magistrats suisses et français s’efforcent-ils d’admettre l’urgence aussi souvent que possible afin d’alléger la transmission, mais cette démarche peut susciter le refus de l’autre partie, comme cela a parfois été le cas.

En outre, l’entrée en vigueur de la convention de Schengen a permis de profonds changements dans la pratique de l’entraide pénale entre les Etats Parties à cette convention dont la Suisse est exclue. On rappellera que l’une des grandes avancées de la convention est de faire de la transmission directe des demandes d’entraide la voie normale des échanges. La convention comporte aussi d’autres avancées, qui ont été intégrées dans le présent accord additionnel, qui apparaît « calqué » sur l’application faite par la France de la Convention de Schengen.

La négociation de l'accord a été longue, les premiers pourparlers ayant débuté en 1990. Sa mise en œuvre devrait sortir la Suisse de son isolement dans le domaine de l'entraide pénale : on se félicitera de ce que ce pays négocie actuellement un accord équivalent avec l'Italie.

B – Les améliorations apportées par l'accord

Avant de présenter les différents aspects novateurs de l'accord par rapport à la situation antérieure, sera indiqué le nombre de demandes d'entraide présentées de part et d'autre ; ces chiffres comprennent les commissions rogatoires, qui sont les plus nombreuses, et les demandes d'enquête.

Demandes de la France à la Suisse

1996	1997	1998	1999 (au 1 ^{er} nov)
186	132	329	132

Demandes de la Suisse à la France

1996	1997	1998	1999 (au 1 ^{er} nov)
186	167	241	235

- La transmission directe des demandes d'entraide

Les demandes d'entraide seront adressées, en France, au procureur général près la cour d'appel dans le ressort de laquelle la demande doit être exécutée et, en Suisse, à l'autorité judiciaire compétente pour exécuter la demande. D'aucuns regrettent que la France n'ait pas accepté de décentraliser totalement la transmission en admettant la transmission de juge à juge. Notre pays conserve en effet jusqu'à présent sa position consistant à préserver la position du procureur général : recevant l'ensemble des demandes concernant son ressort, le procureur général détient une vision d'ensemble des échanges et doit en principe faciliter l'exécution de l'entraide lorsque des actes doivent être effectués dans plusieurs tribunaux du ressort. Le bilan de cette pratique est difficile à dresser : les magistrats indiquent que le passage par le parquet général n'alourdit ni ne ralentit la procédure ; ils admettent en même temps que les demandes s'accumulent dans les grands parquets.

On notera que la transmission directe de juge à juge prévue par la convention de 1959 pour les cas d'urgence existe toujours : elle ne concerne que les commissions rogatoires internationales et non les demandes d'entraide qui doivent, en France, toujours émaner du Parquet général ; les premières sont cependant de loin les plus nombreuses, formant le droit commun de l'entraide.

- L'extension du domaine de l'entraide

Le champ d'application de l'entraide sera étendu à de nombreux actes et procédures ; il englobe notamment les infractions poursuivies par des autorités administratives dont les décisions peuvent donner lieu à un recours devant une juridiction pénale : sont ici visées les infractions au code de la route (qui n'étaient pas incluses jusqu'à présent et vont multiplier le nombre des demandes) ou les infractions relatives à des opérations de bourse, par exemple.

L'article 1^{er} de l'accord s'inspire largement de l'article 49 de la convention de Schengen : il inclut les procédures d'indemnisation pour des mesures de poursuite ou des condamnations injustifiées, la notification de communications judiciaires relatives à l'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté et les mesures relatives à la mise en liberté conditionnelle, à l'ajournement de l'exécution ou à l'interruption de l'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté.

- La simplification de la transmission et de l'échange des documents

L'accord permet d'abandonner le formalisme imposé par la convention de 1959. La transmission des pièces de procédure et des décisions judiciaires aux personnes se trouvant sur le territoire de l'autre Etat sera effectuée par la voie postale. Les citations à comparaître pour les personnes poursuivies devront leur parvenir au moins trente jours avant la date fixée pour la comparution. On soulignera que ces dispositions sont très proches de celles adoptées par les Quinze dans la convention récemment signée relative à la simplification de la transmission des actes au sein de l'Union européenne.

- L'enrichissement de la teneur de l'entraide

Dans les affaires importantes, il arrive dans la pratique que les magistrats et les enquêteurs du pays requérant se déplacent dans le pays requis pour assister à l'exécution de la demande d'entraide : il peut s'agir, par exemple, de l'interrogatoire de suspects. Il peut apparaître souhaitable qu'y assistent aussi des conseils ou des experts. Ces possibilités sont sujettes

à l'acceptation des autorités de l'autre Etat, aussi est-il positif qu'elles figurent expressément dans l'accord, et que soit reconnue à ces personnes la faculté de suggérer des questions au juge étranger qui exécutera la demande. Les magistrats sont désireux d'accroître leur rôle en participant activement aux actes se déroulant en territoire étranger : le Traité d'Amsterdam permettra peut être d'aller dans cette direction entre les pays de l'Union ; un petit progrès vers une coopération plus active est en tout cas accompli pour ce qui concerne la Suisse.

L'accord règle par ailleurs les modalités du transfèrement temporaire de détenus sur le territoire de l'Etat requis, lorsque leur présence est nécessaire à l'exécution de l'entraide.

Enfin, l'accord allège favorablement la procédure de dénonciation aux fins de poursuites : une plainte déposée par la victime dans l'Etat requérant produira effet dans l'Etat requis. L'accord ne va toutefois pas jusqu'à admettre la transmission directe des dénonciations d'autorité judiciaire à autorité judiciaire.

C - Les réserves que l'on peut formuler

L'article 2 de la convention de 1959 permet de refuser l'entraide lorsque la demande se rapporte à des infractions considérées par la partie requise comme des infractions politiques ou comme des infractions fiscales. La dernière disposition a pour conséquence des entraves à la coopération si le magistrat suisse estime qu'une affaire a des répercussions importantes en matière fiscale ; elle n'est pas remise en cause par le présent accord.

Une autre caractéristique de l'entraide avec la Suisse est la limitation issue d'une application stricte du principe de spécialité. L'article 3 de l'accord maintient les restrictions faites au juge français qui ne peut utiliser les renseignements obtenus dans un dossier distinct ou connexe pour lequel l'entraide n'a pas été demandée. Toutefois, l'on peut considérer que le maniement du principe de spécialité est précisé par l'article 3, ce qui peut clarifier la situation pour le praticien.

Enfin, on observera que les retards et les lenteurs dénoncés par les magistrats qui ont recours à l'entraide pénale avec la Suisse ne sont pas imputables seulement aux procédures : ils le sont aussi à la multiplicité des voies de recours admises par le droit interne suisse. Dans ce domaine, il semble que des efforts aient été entrepris pour supprimer certaines de ces voies, mais ils ne sont pas encore concluants.

CONCLUSION

Les deux présents accords contribueront à améliorer la coopération bilatérale entre la France et la Suisse dans les domaines importants que sont la lutte contre l'immigration clandestine et la lutte contre la délinquance et la criminalité.

Comme on l'a vu, l'accord relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière donnera des moyens devenus indispensables aux policiers chargés de cette mission, vécue de façon difficile au quotidien. Dans ce domaine toute précision des procédures et clarification des moyens de preuve admissibles peut raréfier ou éviter les désaccords et les interprétations divergentes entre les fonctionnaires de part et d'autre de la frontière, et gagner ainsi en temps et en efficacité.

L'accord visant à améliorer l'entraide pénale contribuera à un meilleur fonctionnement de notre espace judiciaire européen en formation. Il est souhaitable qu'il soit rapidement et pleinement appliqué, grâce aux bonnes relations que les magistrats suisses et français ont établies entre eux. Il n'en est pas moins indispensable que chaque pays prenne les mesures nécessaires au plan national pour un fonctionnement plus efficace et plus transparent de sa Justice.

En conséquence, Votre Rapporteur vous propose d'adopter les deux présents projets de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné les présents projets de loi au cours de sa réunion du mercredi 17 novembre 1999

Après l'exposé du Rapporteur, **M. Marc Reymann** a constaté, en tant que frontalier, le caractère fréquent et obstiné des contrôles de police et de douane suisses, regrettant que les fonctionnaires de ces corps semblent s'intéresser davantage à l'acquittement de la taxe autoroutière qu'à la recherche des délits. Il a demandé quels autres types de contrôle étaient pratiqués.

M. Paul Dhaille a observé que les résultats des élections législatives du 24 octobre en Suisse conduisent hélas à s'interroger sur la volonté des citoyens de se rapprocher de l'Union européenne. La Suisse semble vouloir bénéficier des seuls avantages de l'appartenance à l'Union, ce que nous ne devons pas accepter.

M. Gilbert Le Bris a observé qu'étant membre de la Mission d'information sur la délinquance financière et le blanchiment des capitaux en Europe, il a pu constater lors d'une mission en Suisse qu'il semblait y avoir autant de règles applicables que de juges, particulièrement en ce qui concerne la répression du blanchiment de fonds illégaux. Avec les restrictions énoncées par le Rapporteur, l'accord d'entraide judiciaire représente-t-il un progrès ?

M. Alain Juppé a demandé quelle est la réalité des contrôles de police et de douane sur la frontière verte, dont le Rapporteur a rappelé qu'elle comportait quelque 45 points de passage non surveillés.

Votre Rapporteur a répondu aux questions des intervenants.

La frontière est en effet très difficile à surveiller, aussi serait-il souhaitable que la Suisse intègre les dispositifs de sécurité mis en place dans les pays de l'Union européenne, tel le Système d'Information Schengen, important outil de coopération policière, douanière, et aussi judiciaire. Les accords bilatéraux jouent aussi leur rôle : ainsi, la convention de coopération policière, douanière et judiciaire signée par la France et la Suisse à Berne, le 11 mai 1998, encore non ratifiée, devrait permettre d'améliorer la situation.

L'accord d'entraide judiciaire peut être considéré comme une avancée minime, mais une avancée tout de même, grâce à la transmission directe des commissions rogatoires internationales, même si les questions financières et fiscales restent un domaine "tabou".

Enfin, votre Rapporteur a confirmé que la frontière franco-suisse est soumise à une très forte pression migratoire : 4 969 mesures de non-admission sur le territoire français y ont été prononcées depuis le début de l'année 1999, contre 4 537 pour la même période en 1998 (soit une augmentation de 9 %). Les réadmissions de la France vers la Suisse ont beaucoup augmenté, s'élevant déjà cette année à plus de 530 ; 768 étrangers ont été découverts en situation irrégulière au cours des neuf premiers mois, soit un peu moins que l'année dernière.

Cette frontière est la plus importante de nos frontières extérieures en matière d'immigration illégale (étant la plus difficile à surveiller) et se trouve en deuxième position des frontières terrestres, après la frontière italienne, en termes de pression migratoire. Cela étant, les contrôles "volants" sont sans aucun doute plus efficaces qu'une présence illusoire aux postes frontières.

Conformément aux conclusions de votre Rapporteur, *la Commission a adopté les projets de loi (n^{os} 1318 et 1661).*

*

* *

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

NB : Le texte des accords figure en annexe aux projets de loi (n^{os} 1318 et 1661).

N°1938. - RAPPORT de M. Joseph TYRODE fait au nom de la *commission des affaires étrangères* sur :

- le projet de loi, adopté par le Sénat (n° 1318), autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse en vue de compléter la convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959 ;
- le projet de loi, adopté par le Sénat (n° 1661), autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière