



N° 1526

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 mars 2009.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI, adopté par le Sénat, *autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à la coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière,*

PAR M. CLAUDE BIRRAUX,

Député

—

ET

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

Voir les numéros :

Sénat : **142, 186** et T.A. **48** (2008-2009)

Assemblée nationale : **1437**

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – COOPÉRATION BILATÉRALE JUDICIAIRE, POLICIÈRE ET DOUANIÈRE EN VIGUEUR ENTRE LA FRANCE ET LA SUISSE	7
A - UNE COOPÉRATION SOUS LE SIGNE DE L'ESPACE SCHENGEN	7
B - LES PRINCIPAUX INSTRUMENTS DE LA COOPÉRATION	8
1) Les centres de coopération policière et douanière (CCPD) ou centres communs	9
2) Les patrouilles mixtes comme exemple de coopération directe entre services correspondants	9
3) le détachement de fonctionnaires de liaison	10
II - NÉCESSITÉ DE FAIRE ÉVOLUER LES ACCORDS EXISTANTS	13
A - SITUATION DE LA SUISSE DANS L'ESPACE SCHENGEN	13
B - LES QUESTIONS DE LA SÉCURITÉ, DE LA LUTTE CONTRE LES TRAFICS ILLICITES ET DE L'IMMIGRATION ILLÉGALE AU CŒUR DES PRÉOCCUPATIONS...	14
1) La question sécuritaire	15
2) Les trafics illicites	15
3) L'immigration illégale	16
C - LES PRINCIPAUX APPORTS DE L'ACCORD DU 9 OCTOBRE 2007	18
1) Renforcement de l'efficacité opérationnelle de la coopération directe	18
2) Le centre commun de Genève-Cointrin	19
3) Observations, poursuites et escortes	20
4) Protections des données personnelles	20
5) Coopération en matière d'infractions à la circulation	21
D - PROTOCOLES ADDITIONNELS PRÉVUS PAR L'ACCORD DE PARIS	21
E - RATIFICATION DE L'ACCORD DE PARIS PAR LA SUISSE	22
CONCLUSION	23
EXAMEN EN COMMISSION	25
ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	27

Mesdames, Messieurs,

L'accord de coopération transfrontalière qui nous est soumis, conclu entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse le 9 octobre 2007 à Paris, est l'aboutissement d'un processus de coopération engagé depuis de nombreuses années entre la France et la Suisse mais également entre la Suisse et l'Union européenne. Il actualise notamment l'accord précédent, signé à Berne le 11 mai 1998 (accord dit *Berne I*) et entré en vigueur le 1^{er} septembre 2000⁽¹⁾ et l'échange de lettres relatif à la mise sur pied de patrouilles mixtes signé les 26 avril et 28 mai 2004.

L'examen par notre Assemblée intervient au moment où la Suisse vient de confirmer par la votation du 8 février 2009⁽²⁾ son attachement à rester un partenaire privilégié de l'Union européenne (UE) en étant associée à l'*espace de liberté, de sécurité et de justice* qui est l'une des priorités de l'UE. En effet, le « oui » a remporté 59,6 % des suffrages de la Confédération et 22 des 26 cantons se sont prononcés en faveur de la collaboration avec l'Union européenne. Ce résultat conforte le processus de rapprochement entre la Suisse et l'Union européenne alors que le processus d'intégration de la Suisse à l'espace Schengen est en voie de finalisation puisqu'en effet, c'est le 29 mars 2009 que devrait avoir lieu, avec la levée des contrôles aux aéroports, le dernier acte de levée des contrôles aux frontières intérieures.

(1) Loi n° 2000-536 du 16 juin 2000 autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à la coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière (ensemble une déclaration), signé à Berne le 11 mai 1998.

(2) Votation n° 540 sur l'arrêté fédéral du 13 juin 2008 portant approbation de la reconduction de l'accord conclu entre la Suisse et la Communauté européenne et ses Etats membres sur la libre circulation des personnes, ainsi qu'approbation et mise en œuvre du protocole visant à étendre l'accord sur la libre circulation à la Bulgarie et à la Roumanie.

I – COOPÉRATION BILATÉRALE JUDICIAIRE, POLICIÈRE ET DOUANIÈRE EN VIGUEUR ENTRE LA FRANCE ET LA SUISSE

Les premiers accords de coopération transfrontalière entre la France et la Suisse remontent à 1956 avec la signature de la convention concernant l'aménagement de l'aéroport de Genève-Cointrin et la création de bureaux à contrôles nationaux juxtaposés à Fernay-Voltaire et Genève-Cointrin.

La convention entre la France et la Suisse relative aux bureaux à contrôles nationaux juxtaposés et aux contrôles en cours de route, signée à Berne le 28 septembre 1960 et entrée en vigueur le 8 juillet 1961 a été déclinée en de nombreux accords sous forme d'échanges de lettres. Avec l'accord de *Berne I*, cette convention constitue le second volet de la coopération transfrontalière entre nos deux pays. Plusieurs bureaux à contrôles nationaux juxtaposés ont ainsi été mis en place et le dernier soumis à notre Assemblée à la fin de l'année dernière ⁽¹⁾ concernait les gares de Pontarlier et de Vallorbe.

Pendant depuis plusieurs années, la coopération bilatérale entre la France et la Suisse a comme toile de fond l'espace Schengen dont notre pays fait partie depuis son origine en 1985. Des échanges informels entre les services français et suisses concernés (police, gendarmerie et douanes pour la France et police, gardes-frontière et douanes pour la Suisse), avaient d'ailleurs été établis depuis la mise en œuvre des accords de Schengen par notre pays.

A - Une coopération sous le signe de l'espace Schengen

L'accord signé à Berne le 11 mai 1998 et ayant pour objet le renforcement de la coopération policière aux frontières entre nos deux pays s'appuyait ainsi déjà sur des acquis qui, bien qu'encore modestes, ont permis d'avoir une première évaluation des difficultés qui pouvaient être rencontrées dans la surveillance de la frontière, en particulier pour ce qui concerne la question de l'immigration clandestine. En effet, cet accord avait été établi en tenant compte de la situation de la Suisse comme État tiers aux accords de Schengen. La Suisse n'ayant pas à cette époque signé les accords de Schengen ni opté pour une participation sans adhésion, sa frontière avec la France constituait une frontière extérieure que notre pays avait la responsabilité, vis-à-vis des autres États membres de l'espace, de sécuriser par le biais d'un renforcement de la coopération avec la Suisse.

(1) *Loi n° 2008-1431 du 27 décembre 2008 autorisant l'approbation de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à la création de bureaux à contrôles nationaux juxtaposés en gares de Pontarlier et de Vallorbe.*

Les accords bilatéraux conclus alors avec les États tiers visaient à renforcer la sécurité de l'espace Schengen par un dispositif efficace de contrôle aux frontières extérieures. Ils sont prévus par le paragraphe 5 de l'article 39 de la convention d'application de l'accord de Schengen du 19 juin 1990, concernant les pays ayant une frontière commune. Un modèle de convention transfrontalière en matière policière et douanière avait été établi en ce sens en 1996 par le Comité de coordination de la politique de sécurité intérieure en vue de faciliter et normaliser les accords bilatéraux de ce type.

Rappelons par ailleurs que dans un premier temps, plusieurs États Schengen (l'Espagne, la Grèce, le Luxembourg et les Pays-Bas) avaient exprimé leur refus de voir la Suisse associée comme la Norvège et l'Islande, craignant que cela ne retire tout intérêt à la Confédération helvétique d'adhérer à l'Union européenne et pour ne pas risquer de susciter des adhésions « à la carte ». La France pour sa part était au contraire favorable à un assouplissement des principes d'intégration d'un pays tiers dans la coopération Schengen, considérant pour la Suisse que celle-ci ayant une frontière commune avec plusieurs pays, il était dans l'intérêt commun de ne pas l'isoler en l'excluant du dispositif. De plus, les données géographiques rendaient le contrôle statique traditionnel peu efficace au regard de l'intensité du trafic frontalier. L'accord du 11 mai 1998 s'inscrivait donc également dans ce contexte, à la fois d'un refus des citoyens suisses d'adhérer à l'Union européenne et de la réalité des échanges aux frontières, rendant nécessaire la mise en place d'accords bilatéraux formalisant une coopération transfrontalière de la Suisse avec ses quatre voisins. La Suisse a ainsi également signé des accords bilatéraux de coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière avec l'Allemagne et l'Autriche en avril 1999 et en septembre 1998, un accord avec l'Italie de coopération entre les autorités de police et de douane.

B - Les principaux instruments de la coopération

L'objectif clairement énoncé de l'accord du 11 mai 1998 était d'éviter que la Suisse ne soit enclavée dans l'espace de libre circulation des personnes, sans pouvoir participer à la coopération transfrontalière policière et douanière mise en place entre les États Schengen ayant des frontières communes et ne devienne de ce fait un « îlot d'insécurité ». Il définissait ainsi de nouvelles modalités de coopération par la mise en place d'instruments innovants de coopération. Les services compétents, désignés à l'article 1^{er}, sont la police nationale, la gendarmerie nationale et la douane pour la France et les autorités fédérales de police, de police des étrangers et de douane, les polices cantonales et le corps des gardes-frontière pour la Suisse.

1) Les centres de coopération policière et douanière (CCPD) ou centres communs

Les centres communs constituent la principale innovation apportée par l'accord de 1998 dans l'architecture de la coopération en matière policière et douanière. Conçus pour être la plate-forme de la coopération dans ce domaine entre les deux pays, leur mission est multiple : rôle d'information avec le recueil et l'échange de renseignements, rôle plus directement opérationnel par l'assistance et le soutien qu'ils peuvent apporter aux services compétents français ou suisses dans la coordination de leurs actions transfrontalières, en particulier les opérations d'observation et de poursuite, rôle enfin de coordination de mesures conjointes de surveillance dans la zone frontière et de préparation de la remise d'étrangers en situation irrégulière, dans le respect des accords en vigueur dans ce domaine⁽¹⁾. Même si l'accord prévoyait la mise en place éventuelle de plusieurs centres, un seul a été créé alors qu'initialement deux centres étaient envisagés, l'un à Bâle-Mulhouse et le second à Genève-Cointrin. Un emplacement à Ferney-Voltaire avait également été évoqué.

Premier du genre en Suisse, le centre de coopération policière et douanière (CCPD) situé sur le site aéroportuaire de Genève-Cointrin⁽²⁾ a vu le jour en août 2002 pour être totalement opérationnel dès le mois de mai 2003. Avec une dotation totale de 106 000 euros pour le budget 2008, fonctionnant 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, il accueille près d'une quarantaine d'agents des deux parties et est rapidement devenu un élément incontournable du dispositif de cette coopération. Les demandes de renseignements venues des services compétents n'ont ainsi pas cessé d'augmenter et proviennent de tous les cantons suisses ou départements français. En 2008, plus de 18 559 demandes ont été traitées par le CCPD qui, pour accroître son efficacité, a mis en place une cellule « délinquance itinérante » après avoir déjà créé des cellules spécifiques sur la fraude documentaire et le tourisme de la drogue. A ce jour, il n'est pas envisagé de nouvelles implantations de centres communs.

2) Les patrouilles mixtes comme exemple de coopération directe entre services correspondants

La coopération directe instituée par Berne I visait à organiser et coordonner des actions communes entre unités opérationnelles correspondantes, la zone d'action étant limitée à la zone frontalière telle que définie dans l'article 2 de

(1) Accord bilatéral du 28 octobre 1998 relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière entré en vigueur le 1^{er} mars 2000.

(2) Protocole additionnel à l'accord du 11 mai 1998 signé à Genève le 28 janvier 2002 et entré en vigueur à cette même date. En plus de prévoir la création du centre commun de Genève-Cointrin, ce protocole précise les modalités d'implantation et de fonctionnement des CCPD et les modalités pratiques de la coopération.

l'accord. Cela a conduit à la mise sur pied de patrouilles mixtes, initiée par l'échange de lettres des 26 avril et 28 mai 2004. Elles sont une concrétisation de la coopération transfrontalière directe prévue au titre IV de l'accord de Berne, en particulier dans son article 20. Trois objectifs principaux avaient été fixés à ces patrouilles : la lutte contre les trafics illicites, l'immigration illégale et la délinquance. Elles ont avant tout un rôle préventif et d'affichage tout en facilitant l'échange d'information, d'où un nombre d'infractions constatées, principalement dans le domaine du non respect du code de la route et de la législation douanière, qui peut sembler restreint (69 en 2006, 53 en 2007 et 29 en 2008). Leur zone d'exercice est celle définie dans l'article 2 de l'accord du 11 mai 1998, c'est-à-dire les départements de la Haute-Savoie, de l'Ain, du Jura, du Doubs, le Territoire de Belfort et le département du Haut-Rhin et les cantons du Valais, de Genève, de Vaud, de Neuchâtel, du Jura, de Bâle-Campagne, de Soleure et de Bâle-Ville.

Depuis leur mise en œuvre, le nombre de patrouilles organisées se stabilise autour de 170. Une grande partie des patrouilles mixtes est réalisée en territoire suisse (Meyrin, Bale...). Les axes routiers majeurs tels que l'A 40 ont également été ciblés ⁽¹⁾.

Notons que le travail de ces patrouilles a été facilité par la loi n° 2006-64 du 26 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers. L'article 3 de la loi précitée, dont les dispositions ont été prolongées jusqu'au 31 décembre 2012, a permis la réalisation effective de contrôles d'identité à bord des trains internationaux au-delà de la bande des vingt kilomètres. Les patrouilles franco-suissees interviennent ainsi en gare de Vallorbe et sur les trains de nuit en provenance de Milan.

3) le détachement de fonctionnaires de liaison

Prévus par l'article 10 de l'accord de 1998, ces détachements ont pour but de promouvoir et d'accélérer la coopération entre les Parties, notamment en accordant l'assistance :

– sous la forme d'échange d'information aux fins de la lutte tant préventive que répressive contre la criminalité,

– dans l'exécution de demandes d'assistance policière ou douanière.

(1) *Le péage de Cluses (Haute Savoie) sur l'A40 fait ainsi partie des neuf péages énumérés par l'arrêté en date du 13 juillet 2004 fixant la liste des péages autoroutiers sur lesquels peuvent être organisés des contrôles (articles 10,81 et 85 de la loi n°2003-1119 du 26 nov 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité).*

Les fonctionnaires détachés ont une mission d'avis et d'assistance et ne sont pas compétents pour l'exécution autonome de mesures de police ou de douane.

A l'heure actuelle, il n'existe qu'un seul agent de liaison, en poste à Bâle, relevant du groupement de gendarmerie du Haut-Rhin et compétent auprès des polices cantonales de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, du Jura et de Soleure, ainsi qu'auprès du corps fédéral des gardes-frontière. Symétriquement, un agent de liaison suisse est détaché au groupement de gendarmerie du Haut-Rhin à Colmar. Il n'est pas prévu de créer de nouveaux postes.

II - NÉCESSITÉ DE FAIRE ÉVOLUER LES ACCORDS EXISTANTS

Dès lors que la Suisse était engagée dans le processus d'association à l'espace Schengen par la signature de l'accord d'association d'octobre 2004, il devenait nécessaire d'adapter à cette situation nouvelle les accords bilatéraux qui préexistaient. L'accord signé à Paris le 9 octobre 2007 vient ainsi comme mise à jour nécessaire, tenant compte des acquis et du bilan de la coopération policière et douanière déjà à l'œuvre entre les deux pays et complétant les accords existants par des dispositions nouvelles.

L'accord de Paris se réfère notamment à la convention d'application de l'accord de Schengen signée le 19 juin 1990 et ses textes de mise en œuvre ainsi qu'aux trois accords de coopération transfrontalière mis en place depuis 1998, l'accord Berne I, l'accord du 28 octobre 1998 relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière et le protocole additionnel du 28 janvier 2002 relatif à l'implantation de centres de coopération policière et douanière ainsi qu'à l'échange ou mise à disposition d'agents de liaison régionaux dans la zone frontalière. Notons qu'un accord ponctuel de 2007 sous forme d'échanges de lettres concernant la mise à disposition d'unités de police et de gendarmerie nationale à l'occasion du Championnat d'Europe des nations de football (l'Euro 2008) dont la possibilité était énoncée à l'article 25 de l'accord de Berne (renforts de durée limitée inférieure à quarante-huit heures) voit son principe généralisé par l'article 16 du présent accord (octroi de l'assistance lors d'évènements de grande envergure, de catastrophes ou d'accidents graves).

Il s'agit ainsi de regrouper l'ensemble de ces instruments bilatéraux dans un texte unique rénovant et simplifiant le cadre juridique de cette coopération mais aussi de tenir compte du processus d'association de la Suisse à l'acquis de Schengen.

A - Situation de la Suisse dans l'espace Schengen

Depuis le 21 décembre 2007 pour la levée des contrôles aux frontières intérieures maritimes et terrestres et le 30 mars 2008 pour les frontières intérieures aériennes, l'espace s'était étendu à l'est avec l'adhésion des 9 nouveaux membres que sont l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie. Notons que la Bulgarie et la Roumanie ne sont pas encore concernées puisque la levée des contrôles ne pourra avoir lieu que lorsque ces pays auront rempli toutes les conditions permettant l'application des acquis de Schengen tels qu'ils ont été intégrés par le protocole annexé au Traité d'Amsterdam.

Jusqu'au 11 décembre 2008, l'espace Schengen comptait ainsi 22 des 27 Etats membres de l'Union européenne (UE), la Norvège et l'Islande, qui comme la Suisse ne sont pas membres de l'UE, étant également associées.

La Suisse, vingt-cinquième membre de l'espace Schengen

Le processus d'entrée de la Suisse dans l'espace Schengen a commencé avec l'autorisation donnée le 17 juin 2002 à la présidence du Conseil, assistée de la Commission, de mener des négociations avec les autorités suisses sur ce thème. La Suisse a ainsi conclu avec l'Union européenne un accord d'association à Schengen/Dublin le 26 octobre 2004. L'accord sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen a été approuvé par votation le 05 juin 2005 à 54,6 % et est entré en vigueur le 1^{er} mars 2008.

A l'issue du processus d'évaluation, les 27 ministres de l'Intérieur des pays de l'UE ont approuvé le 27 novembre 2008 l'adhésion de la Suisse à l'espace Schengen ⁽¹⁾ avec une prise d'effet au 5 décembre 2008. L'ouverture des frontières terrestres est en vigueur depuis le 12 décembre 2008. La Suisse, avec 1888 kms de frontières communes avec des pays de l'UE, est ainsi devenue le 25^{ème} membre de cet espace. Depuis cette date, les visas Schengen sont donc acceptés pour l'entrée en Suisse et il n'y a plus de contrôle systématique aux frontières terrestres. Pour ce qui concerne les frontières aériennes, l'ouverture devrait être effective le 29 mars 2009, nonobstant les conclusions à venir des visites complémentaires dans certains sites aéroportuaires. Les missions douanières de contrôle à la circulation des marchandises restent maintenues, la Suisse n'étant pas membre de l'Union européenne. Concernant l'application de la partie de l'acquis de Schengen relatif à la protection des données, les dispositions relatives au système d'information Schengen (SIS) sont applicables à la Confédération suisse depuis le 14 août 2008 ⁽²⁾. Enfin, les restrictions imposées aux Etats membres en ce qui concerne l'utilisation du SIS ont été levées à compter du 8 décembre 2008.

B - Les questions de la sécurité, de la lutte contre les trafics illicites et de l'immigration illégale au cœur des préoccupations

Les objectifs affichés en préambule de l'accord de Paris concernent l'élargissement et l'intensification de la coopération engagée dans la zone transfrontalière, la recherche d'une meilleure application des dispositions sur la circulation des personnes sans affecter la sécurité, la lutte contre les dangers

(1) *Décision du Conseil du 27 novembre 2008 relative à l'application de la totalité des dispositions de l'acquis de Schengen dans la Confédération suisse (2008/903/CE).*

(2) *Décision du Conseil de l'Union européenne n° 2008/421/CE*

transfrontaliers et la criminalité internationale. Sont également mentionnés dans le texte la sauvegarde de l'ordre et de la sécurité publique, la lutte contre les trafics illicites et l'immigration illégale.

1) La question sécuritaire

Avec les nouvelles technologies, la mondialisation et les tensions internationales mais aussi sociales, aucun État ne peut aujourd'hui prétendre ne pas être concerné par les questions touchant au crime organisé et à la menace terroriste, la délinquance traditionnelle continuant quant à elle à prospérer, pas plus qu'il ne peut espérer mener une lutte efficace en restant isolé.

La Suisse n'échappe pas à ce constat général. Elle connaît un développement préoccupant de la cybercriminalité dans de nombreux domaines comme la pédopornographie, l'extrémisme et l'espionnage économique. Plusieurs nébuleuses criminelles d'origine géographique tant européenne qu'extra européenne y sont particulièrement actives et touchent à tous les secteurs du crime organisé, qu'il s'agisse de drogue, blanchiment d'argent, contrefaçon, traite d'êtres humains, trafic de migrants, trafics d'armes ou escroqueries.

La délinquance au quotidien reste cependant à un niveau relativement faible, même si certains phénomènes sont préoccupants comme l'augmentation des cambriolages commis par des ressortissants de l'est, l'intensification de la violence juvénile et la très forte consommation de cannabis par la jeunesse helvétique.

La menace terroriste est surtout représentée par le terrorisme islamiste, notamment avec l'émergence d'Al Qaïda Au Maghreb Islamique (AQMI). Pour lutter contre ce danger, le Conseil fédéral a exceptionnellement prononcé l'interdiction de Al-Qaïda et des organisations apparentées. La surveillance des sites Internet des djihadistes et des milieux extrémistes violents a été intensifiée.

2) Les trafics illicites

Concernant le trafic de stupéfiants, les données récentes recueillies par l'Office Central pour la Répression du Trafic Illicite des Stupéfiants (OCRTIS) sont les suivantes :

RESSORTISSANTS SUISSES INTERPELLÉS EN FRANCE
DANS LE CADRE D'INFRACTIONS À LA LÉGISLATION SUR LES STUPÉFIANTS

Année	Trafics internationaux	Traf. Locaux	Usagers revendeurs	Usagers	Total
2007	7		5	46	58
2006	2	1	3	43	49
2005	3	1	4	37	45
2004	2	1	3	49	55

SAISIES DE CANNABIS RÉALISÉES EN FRANCE À DESTINATION ET EN PROVENANCE DE SUISSE
(poids exprimé en Kg)

Année	Résine de cannabis en provenance de Suisse	Résine de cannabis à destination de Suisse	Année	Herbe de cannabis en provenance de Suisse	Herbe de cannabis à destination de Suisse
2007	000	000	2007	1,200	000
2006	000	1,230	2006	000	000
2005	000	38,975	2005	000	000
2004	000	000	2004	000	000

SAISIES DE COCAÏNE ET D'HEROÏNE RÉALISÉES EN FRANCE
À DESTINATION ET EN PROVENANCE DE SUISSE
(poids exprimé en Kg.)

Année	Cocaïne en provenance de Suisse	Cocaïne à destination de Suisse
22007	000	48,732
22006	000	60,440
22005	000	44,050
22004	000	52,758

Année	Héroïne en provenance de Suisse	Héroïne à destination de Suisse
2007	2,192	000
22006	000	3,998
22005	0,200	0,522
22004	000	11,360

Concernant le trafic illicite de biens culturels, selon l'Office Central de lutte contre le trafic des Biens Culturels (OCBC), la Suisse est l'un des principaux pays de transit des biens culturels achetés et vendus sur le marché mondial et les ramifications des affaires de vol ou de recel y sont fréquentes. Consciente de cette situation, la Suisse s'est dotée dès 2005 d'une loi visant à mettre en place des mesures pour empêcher les opérations illicites touchant à des biens culturels.

3) L'immigration illégale

C'est l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière, signé à Berne le 28/10/1998 et en vigueur depuis le 1^{er} mars 2000, complété par l'échange de lettres des 08/04/1999 et 15/06/1999 qui constitue ici le socle juridique de référence, avec notamment une procédure de réadmission simplifiée lorsque la personne est interpellée en zone frontalière.

Il reste très difficile d'évaluer le nombre de personnes en situation irrégulière se trouvant en Suisse, les estimations variant dans une fourchette très large entre 50 000 et 300 000 personnes. Pour la traite d'êtres humains, notamment dans les milieux de la prostitution, on assiste à une nette augmentation du recours à la violence. Quant au trafic de migrants, la Suisse reste essentiellement un pays de transit.

En France, ce sont les départements frontaliers de l'Ain et de la Haute-Savoie qui sont les plus concernés par l'immigration illégale. Pour l'année 2008, ils ont ainsi comptabilisé respectivement sur la frontière franco-suisse 487 et 769 mesures de non-admission sur notre territoire, 85 et 287 réadmissions et enfin 206 et 598 étrangers en situation irrégulière.

NON ADMISSIONS FRONTIERE FRANCO-SUISSE 2008

AIN		HAUTE-SAVOIE	
TOTAL NON-ADMISSIONS	487	TOTAL NON-ADMISSIONS	769
SERBE	99	SERBE	128
MAROCAINE	38	CONGOLAISE	73
ALGERIENNE	31	MAROCAINE	51
TURQUE	25	CAMEROUNAISE	51
TUNISIENNE	23	KOSOVAR	33

READMISSIONS FRONTIERE FRANCO-SUISSE 2008

AIN		HAUTE-SAVOIE	
TOTAL READ FE	85	TOTAL READ FE	287
SERBE	28	CAMEROUNAISE	28
ALGERIENNE	6	KOSOVAR	24
KOSOVAR	5	CONGOLAISE RDC	21
CONGOLAISE	5	SERBE	19
BOSNIENNE	5	GUINEENNE	15

E . S . I (étrangers en situation irrégulière) FRONTIERE FRANCO-SUISSE 2008

AIN		HAUTE-SAVOIE	
TOTAL ESI	206	TOTAL ESI	598
GAMBIENNE	30	SERBE	41
SERBE	29	KOSOVAR	40
GUINEENNE	21	ALGERIENNE	37
ALGERIENNE	12	GEORGIENNE	35
KOSOVAR	8	CAMEROUNAISE	32

Le contrôle transfrontalier est particulièrement difficile en Haute-Savoie du fait de la géographie, le canton de Genève constituant une véritable enclave dans le territoire français. Le contrôle de ce type de frontière est d'autant plus difficile que le flux des travailleurs pendulaires entre le canton de Genève et la France atteint 65.000 personnes par jour, ce qui peut constituer une aubaine pour les personnes en situation irrégulière souhaitant franchir la frontière.

Notons que du côté de la Suisse, le Conseil fédéral veut faire preuve de détermination afin de contrer l'activisme du parti de droite arrivé en tête aux dernières élections législatives et réclamant l'expulsion systématique des délinquants étrangers auteurs d'infractions quelle que soit leur gravité. Un nouveau durcissement des lois sur les étrangers et l'asile a ainsi été décidé. Dans le cadre de la loi actuellement en vigueur, 200 délinquants étrangers ont été expulsés en 2008. Concernant la loi sur l'asile, le Conseil fédéral a affiché sa volonté d'endiguer la forte hausse des demandes d'asile qui ont connu une augmentation de 53 % en 2008 par rapport à l'année précédente avec 16 606 requérants enregistrés.

C - Les principaux apports de l'accord du 9 octobre 2007

L'accord signé à Berne le 11 mai 1998 entre notre deux pays en matière judiciaire, policière et douanière s'inspirait déjà de certaines dispositions de la convention d'application de l'accord de Schengen du 19 juin 1990 relatives à la coopération policière comme l'observation (art. 40 de la convention), la poursuite (art. 41), les agents de liaison (art. 47) et allait même au delà s'agissant de la transmission directe des demandes d'entraide entre les services concernés de part et d'autre de la frontière pour un certain nombre d'actes limitativement énumérés.

Cet accord est annulé et remplacé par le présent accord qui prend en compte les acquis certains de la coopération déjà existante, conforte la coopération directe par le renforcement de son efficacité opérationnelle tout en consacrant le rôle pivot du centre commun, notamment dans le recueil d'informations.

Il étend les cas d'ouverture et les conditions d'exercice des observations et poursuites transfrontalières (art. 12 et 13 et annexes 1 et 2) tout en leur donnant un cadre plus précis.

Il tient également compte, pour la protection des données échangées, du processus d'association de la Suisse dans l'espace Schengen entamé en 2002 (art. 37) et ouvre de nouveaux domaines de coopération afin de permettre l'assistance dans les cas de catastrophes, accidents graves et événements de grande envergure sans la limiter à la seule zone frontalière (art. 16) ou un meilleur suivi des infractions aux règles de circulation routière (Titre VIII).

1) Renforcement de l'efficacité opérationnelle de la coopération directe

Les principaux points d'amélioration opérationnelle que l'on peut relever sont les suivants :

- mise en place de mécanismes de coordination régionale opérationnelle entre les départements et les cantons d'un secteur géographique donné (art. 1 paragraphe 4 et art. 26) ;

- possibilité de recourir à des unités de maintien de l'ordre d'un État sur le territoire de l'autre État (art. 16). En effet, comme cela n'avait pas été expressément prévu dans l'accord Berne I, un accord sous forme d'échange de lettres avait été nécessaire pour permettre à des compagnies républicaines de sécurité et des escadrons de gendarmerie mobile de se rendre à Genève dans le cadre de l'Euro 2008. Désormais, l'octroi de l'assistance lors d'événements de grande envergure, de catastrophes ou d'accidents graves est expressément prévu ;
- possibilité d'engager des moyens aériens, maritimes ou fluviaux (art. 17) ;
- consécration des patrouilles mixtes (art. 28) ;
- coopération directe possible pour des recherches de personnes disparues ou évadées (art. 7) ;
- Possibilité de prêts de matériels entre unités opérationnelles correspondantes lors d'actions communes (art. 26) ;
- Possibilité, dans le cas d'assistance au sens de l'article 16 ou de patrouille mixte et plus généralement de tout autre groupe commun, d'exercice de compétence de puissance publique sur le territoire de l'autre Partie sous certaines conditions. Il sera ainsi désormais possible à un agent en mission sur le territoire de l'autre État d'appréhender une personne surprise en flagrant délit quand l'infraction commise ou à laquelle il est participé est punissable d'une peine d'emprisonnement (art. 39) ;
- Possibilité de transiter par le territoire de l'autre Partie afin de faciliter les déplacements opérationnels ou d'assurer la sécurité des agents (art.19).

Notons que la disposition de l'article 25 de l'accord de Berne prévoyant des renforts de durée inférieure à quarante-huit heures est supprimée au profit de l'octroi d'assistance prévu à l'article 16 du présent accord.

2) Le centre commun de Genève-Cointrin

Le centre commun voit sa compétence étendue à l'ensemble des services de police et de douane du territoire en matière d'échanges d'informations (art. 22). Il est habilité à recevoir et à transmettre aux autorités désignées les demandes d'entraide judiciaire dans le cas des observations ou des poursuites transfrontalières. Ses missions particulières sont complétées par une mission de recherche dans la zone frontalière (art. 23). Enfin une base commune de données répertorient l'intégralité des demandes traitées par les deux Parties ("main courante") doit être créée (art. 24), un protocole additionnel devant préciser les modalités d'exécution de cette disposition.

Dans sa fonction d'appui aux services compétents, il est reconnu comme une plateforme incontournable d'information des unités opérationnelles sur les mesures prises ou à prendre qui les concernent. A ce titre, il les invite à

participer aux réunions qu'il organise et peuvent les intéresser tout comme sa participation aux réunions périodiques entre responsables d'unités opérationnelles correspondantes est prévue (art. 29).

3) Observations, poursuites et escortes

L'accord de Paris élargit le champ des infractions et de cas ouvrant droit aux observations et aux poursuites transfrontalières (annexes 1 et 2), comme par exemple la prise en compte des faits de racisme ou de xénophobie, la cybercriminalité, les crimes contre l'environnement ou les actes de terrorisme, même lorsqu'il s'agit d'une simple tentative ou d'actes préparatoires.

Les personnes observées peuvent non seulement être les personnes directement impliquées mais également toute personne susceptible d'en permettre l'identification ou la localisation. La disposition b) de l'article 7 de l'accord de Berne prévoyant l'arrêt de l'observation dans le cas où son autorisation ne serait pas obtenue dans un délai de douze heures suivant le franchissement de la frontière est supprimée. Les accès aux locaux de travail, d'entreprises ou d'affaires sont encadrés et limités aux heures d'ouverture.

En dehors des cas prévus dans l'annexe 2, l'article 13 autorise les poursuites transfrontalières en cas de non respect d'une injonction de s'arrêter émanant d'agents munis de leurs insignes de fonction ou en cas de passage de vive force dans la zone frontalière. Il étend les possibilités de poursuites aux personnes qui se seraient soustraites à l'exécution d'une peine ou d'une mesure privative de liberté. Enfin il admet l'utilisation de moyens aériens, suivant des modalités qui doivent être précisées par un arrangement technique.

L'article 18 de l'accord prévoit la possibilité que les services compétents escortent sur le territoire de l'autre État les personnalités exposées. Il s'agit notamment des visites officielles et des déplacements privés de personnalités du monde politique, judiciaire ou religieux et pourrait ainsi s'appliquer à la venue de ministres au forum économique mondial de Davos.

4) Protections des données personnelles

Le texte de l'accord de Berne ne consacrait qu'un seul article à la protection des données (art. 30). Cette protection est désormais organisée au sein du titre VI et des huit articles qui le constituent. Il faut souligner notamment l'encadrement des motifs de communication et leur affectation à un usage déterminé (art. 31), le devoir de rectification et de destruction des données reçues (art. 32), la mise en place d'un registre journalier des données transmises et de leurs destinataires (art. 34) et la prise en compte de l'association de la Suisse à l'acquis de Schengen (art. 37). Rappelons que les dispositions de la convention d'application de l'accord de Schengen relatives à la protection des données s'appliquent d'ores et déjà suivant la décision du Conseil du 27 novembre 2008.

5) Coopération en matière d'infractions à la circulation

Le titre VIII de l'accord de Paris est consacré aux infractions aux prescriptions sur la circulation routière. Il répond à une demande des deux Parties de remédier aux difficultés rencontrées dans ce cadre en organisant la poursuite automatisée des infractions commises à ce titre sur le territoire de l'une des parties par une personne habitant sur le territoire de l'autre partie.

Il autorise la communication, y compris automatisée, à l'autre Partie d'informations issues du registre des véhicules et du registre des certificats d'immatriculation (art. 45) afin de permettre l'identification des contrevenants de l'autre État en vue de leur adresser les contraventions établies à leur encontre et les demandes d'exécution forcée (art. 47).

En l'état actuel, un accord bilatéral signé avec la Suisse, le 28 octobre 1996 et complétant la Convention européenne d'entraide judiciaire en matière pénale du 20 avril 1959, permet déjà de notifier, en vue de leur exécution, les actes visant l'exécution d'une peine ou d'une mesure, ou le recouvrement d'une amende (article 1er). Toutefois, cet accord n'autorise pas l'exécution forcée des condamnations. Désormais, en matière de contravention et sous certaines conditions, l'assistance en matière d'exécution des décisions de justice sanctionnant une contravention aux prescriptions sur la circulation routière devient possible. Il est prévu la possibilité de refuser de traiter une demande d'exécution lorsque l'infraction retenue ne peut être poursuivie comme telle en vertu du droit en vigueur dans la partie requise.

Cependant, l'exécution d'une peine privative de liberté ne saurait être requise qu'en vertu d'une demande présentée aux fins d'extradition, conformément d'une part à la Convention Européenne d'extradition du 13 décembre 1957 et d'autre part, à l'accord relatif à la procédure d'extradition simplifiée signé le 10 février 2003 et modifiant ladite Convention Européenne, applicable aux seuls cas où la personne recherchée consent à son extradition.

Il faut souligner qu'après conversion dans sa monnaie, le produit de l'exécution - dont le montant ne pourra excéder la sanction maximale prévue dans son droit interne- et les frais associés reviendront à la partie requise (art. 50).

En 2008, 100 257 infractions relatives aux vitesses maximales autorisées constatées sur le territoire français par le contrôle-sanction automatisé ont été commises à l'aide de véhicules immatriculés en Suisse (79 999 en 2007, 62 561 en 2006 et 31 597 en 2005).

D - Protocoles additionnels prévus par l'accord de Paris

Il convient de mentionner les différents protocoles additionnels explicitement prévus par l'accord qui nous est soumis :

– à l'article 21, concernant l'implantation des centres communs ;

– à l'article 24, concernant les modalités d'exécution de la base de données commune répertoriant l'intégralité des demandes traitées journalièrement (main courante) ;

– à l'article 27, concernant le détachements d'agents ;

– à l'article 45, un arrangement technique doit préciser les modalités relatives à la présentation de la demande de données provenant des fichiers nationaux d'immatriculation des véhicules ou ayant trait à des personnes titulaires d'un certificat d'immatriculation, à l'étendue des renseignements et à la transmission de l'information.

Deux d'entre eux, à l'article 24 et à l'article 45, concernent des dispositions qui ne figuraient pas dans l'accord antérieur de 1998.

Les autorités suisses ont fait parvenir fin 2008 au Ministère de l'Intérieur un projet de protocole concernant la "main courante" prévue à l'article 24 qui est en cours d'étude et de négociation. Pour le protocole additionnel prévu à l'article 45, il a été convenu que l'Office fédéral des routes suisse proposerait au ministère de l'Intérieur un projet de texte qui n'est pour le moment pas encore parvenu au ministère.

E - Ratification de l'accord de Paris par la Suisse

L'accord a été approuvé par le conseil national (chambre basse) le 22 septembre 2008 et par le conseil des Etats (chambre haute) le 17 décembre 2008.

La procédure parlementaire helvétique de ratification a été achevée avec le vote final des deux chambres le 19 décembre 2008 et une publication dans la Feuille fédérale du 6 janvier 2009. Cette publication officielle est le point de départ du délai de réserve référendaire de cent jours, période au cours de laquelle les citoyens helvétiques peuvent éventuellement demander l'organisation d'une votation populaire contre l'entrée en vigueur de l'accord (50.000 signatures au moins sont nécessaires). En conséquence, l'échéance du délai référendaire est fixée au 16 avril 2009.

En raison du consensus national en faveur de cet accord, un tel référendum semble peu probable et la Suisse pourrait ainsi déposer, dès le 17 avril 2009, son instrument d'approbation aux fins d'application.

CONCLUSION

L'accord qui nous est soumis prolonge et améliore les accords antérieurs qui réglaient la coopération entre la France et la Suisse en matière judiciaire, policière et douanière même s'il ne répond pas encore à toutes les demandes en la matière.

Ainsi, lors de la renégociation de l'accord de Berne, la Suisse a manifesté sa volonté de rapprocher l'accord de Berne au plus près des accords qu'elle avait avec l'Allemagne, l'Autriche et le Lichtenstein, qui vont parfois au-delà du modèle Schengen. A ce titre, la Suisse aurait souhaité prévoir un droit d'interpellation dans le cadre de poursuites transfrontalières. La reconnaissance d'un droit d'interpellation nécessiterait, côté français, une révision constitutionnelle.

Il s'intègre néanmoins tout à fait au cadre de la politique suisse en matière d'enjeux transfrontaliers du travail de la police telle qu'elle a été énoncée par Mme la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf en septembre 2008, notamment en ses deux premiers piliers que sont le renforcement de la coopération bilatérale voulue aussi étroite que possible avec les États limitrophes et la coopération euro-régionale, qu'il s'agisse de Schengen ou du traité de Prüm du 27 mai 2005 à l'adhésion duquel la Suisse pourrait être intéressée.

Les améliorations apportées au texte antérieur de 1998, dictées par l'expérience et la pratique des équipes tant françaises que suisses, sont certaines et attendues.

La volonté exprimée par les deux Parties de renforcer la coopération existante en vue de lutter plus efficacement contre les menaces et les troubles, ainsi que l'intégration de la Suisse à l'espace Schengen, nous rappelle que l'enjeu de sécurité et de stabilité européenne dont l'accord qui nous est soumis est un élément opérationnel ne peut que nous conduire à le ratifier.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission examine le présent projet de loi au cours de sa réunion du 18 mars 2009.

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

M. Gérard Voisin. Ce rapport est excellent mais je regrette qu'en ces temps de crise économique et financière, l'occasion n'ait pas été saisie de développer avec nos partenaires suisses une coopération qui dépasse les questions judiciaires, policières et douanières, pour concerner la sphère financière. À l'image de territoires comme Andorre, la Suisse est en première ligne sur ces questions ; malgré toute l'amitié que je porte à nos voisins suisses, force est de reconnaître que leur système bancaire et financier ne brille pas par sa transparence.

Par ailleurs, sur le thème des amendes forfaitaires de la circulation routière, que je connais bien, des progrès sont nécessaires. Par exemple, les Allemands acceptent de faire exécuter les sanctions infligées à l'occasion d'un contrôle de police ou de gendarmerie, mais ne reconnaissent pas le système français d'amendes forfaitaires liées aux radars automatiques. Or chaque année, sur 17 millions d'amendes forfaitaires de ce type, 3 millions concernent des ressortissants étrangers et il faut alors négocier des accords bilatéraux pour rendre ces pénalités exécutoires chez eux. L'enjeu budgétaire est de 190 millions d'euros par an, et je veux également souligner le légitime agacement de nos concitoyens face à l'impunité de nombreux ressortissants étrangers au regard des limitations de vitesse. Le problème devrait être traité à l'échelle de l'Union européenne ; c'est la raison pour laquelle, suite au rapport que j'ai présenté devant la commission chargée des Affaires européennes, qui l'a adopté à l'unanimité, je déposerai une proposition de loi sur ce point.

M. Claude Birraux, rapporteur. Il s'agit certes à l'heure actuelle d'un sujet réglé par des accords bilatéraux, qui se multiplient. L'accord avec la Suisse en est un bon exemple, notamment en ce qu'il permet de surmonter des obstacles informatiques aux transmissions de données entre nos deux pays. Les automobilistes français et suisses seront désormais égaux devant les radars automatiques.

Suivant les conclusions du rapporteur, la Commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 1437).

*

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

ANNEXE

TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à la coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière, signé à Paris le 9 octobre 2007, et dont le texte est annexé à la présente loi.