

N° 806

---

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2015-2016

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 juillet 2016

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

PRÉSENTÉE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION,

*visant à améliorer la coopération transfrontalière franco-suisse en  
matière de police,*

PRÉSENTÉE

Par M. Cyril PELLEVAL,

Sénateur



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Après une année marquée par des attentats terroristes majeurs, la France se trouve depuis le 14 novembre 2015 en état d'urgence, lequel a pour objet de combattre plus efficacement le terrorisme. Les pays européens – et notamment la Suisse, frontalière de la Haute-Savoie – se sont engagés dans cette lutte, aux côtés de la France. Ce contexte particulier appelle une évolution de certains aspects de notre droit.

**La France et la Suisse ont engagé, dans le respect de leur souveraineté respective<sup>1</sup>, une coopération transfrontalière fructueuse dans le domaine du renseignement**, marqué par des échanges d'informations et de fréquentes opérations communes. Cependant deux problématiques ont récemment vu le jour.

**D'une part**, en raison de l'aggravation de la menace terroriste, **les autorités de police suisses sont davantage amenées à solliciter des informations, notamment concernant des individus susceptibles de porter atteinte à la sûreté de l'État**. L'échange de données se fait alors au cas par cas, entre services de renseignements. Or, **les autorités suisses se trouvent bien souvent insuffisamment informées**, ce qui n'est pas sans conséquence sur les droits des personnes concernées.

Les médias se sont récemment fait l'écho d'une affaire emblématique. Après la découverte de deux Français radicalisés, employés comme bagagistes sur le site de l'aéroport de Genève, plus de trente de leurs collègues se sont vus retirer leur badge d'accès au tarmac, pour des raisons de sécurité, perdant *de facto* leur emploi. La plupart n'étaient pourtant connus que pour des affaires de droit commun et non pour radicalisation.

---

<sup>1</sup> *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.*

**La transmission d'informations plus fines et une collaboration plus étroite des services de renseignements apparaissent donc nécessaires. Sans aller jusqu'à automatiser la communication des fichiers de police, il conviendrait que les autorités françaises et suisses renforcent leurs échanges concernant les fiches S d'individus radicalisés.** D'ailleurs, le décret n° 95-304 du 21 mars 1995<sup>1</sup> portant publication de la convention d'application de l'Accord de Schengen prévoit expressément que les parties puissent étendre le champ d'application de la coopération.

**D'autre part, le régime juridique des poursuites transfrontalières appelle une évolution urgente.** En effet, la convention signée à Schengen<sup>2</sup>, le 14 juin 1985, institue, dans le cadre de la coopération transfrontalière, le droit pour les agents d'une partie contractante qui, dans leur pays, suivent une personne prise en flagrant délit d'une infraction grave, de la poursuivre sur le territoire d'une partie contractante voisine. **Chaque État a la faculté d'accorder ou pas, aux agents poursuivants, le droit d'interpellation. La France a choisi de ne pas l'accorder.**

Saisi de la constitutionnalité de la loi autorisant l'approbation de la convention précitée, **le Conseil constitutionnel a**, dans une décision n° 91-294 du 25 juillet 1991, **jugé que la procédure de poursuite transfrontalière n'était ni générale ni discrétionnaire dès lors qu'elle n'était applicable qu'à des hypothèses d'infractions flagrantes d'une particulière gravité ou témoignant de la volonté de la personne de se soustraire à la justice de son pays.** Il s'en déduit que la procédure de poursuite transfrontalière ne procède pas à un transfert de souveraineté.

Plus encore, le traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, a renforcé le transfert de compétences régaliennes au profit de l'Union européenne. En ce sens, **l'article 88-1 de la Constitution** dispose désormais que : **« la République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences ».**

Il ne serait pas raisonnablement soutenable de considérer que le système répressif des pays frontaliers de la France présente un tel risque

---

<sup>1</sup> Voir le 10° de l'article 41

<sup>2</sup> *Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République Fédérale d'Allemagne et de la République Française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes.*

d'atteinte aux droits de l'Homme et aux libertés fondamentales qu'il faudrait leur interdire de procéder à l'interpellation d'un fuyard. **Leur refuser l'exercice du droit de poursuite n'est pourtant rien d'autre qu'une marque de défiance à leur égard.** Les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ne seraient manifestement pas bouleversées par une telle évolution.

D'ailleurs, l'article 41 du décret du 21 mars 1995 précité prévoit qu' « **une Partie contractante peut à tout moment remplacer sa déclaration par une autre** » et que « **chaque déclaration est faite** après concertation avec chacune des Parties contractantes concernées, **dans un esprit d'équivalence des régimes applicables de part et d'autre des frontières intérieures** ». Ainsi, non seulement la France peut modifier les modalités d'exercice de la poursuite sur son territoire, mais, plus encore, elle DOIT le faire part égard pour « l'esprit d'équivalence » ci-avant évoqué.

Enfin, et s'il ne fallait retenir qu'un seul argument, les nécessités de la lutte contre le terrorisme commandent un renforcement de la coopération transfrontalière franco-suisse en matière de sécurité.



## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 34-1 de la Constitution ;
- ③ Vu la Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République Fédérale d'Allemagne et de la République Française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes ;
- ④ Vu la loi n° 91-737 du 30 juillet 1991 autorisant l'approbation de la convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes ;
- ⑤ Vu le décret n° 95-304 du 21 mars 1995 portant publication de la convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée à Schengen le 19 juin 1990 ;
- ⑥ Vu l'Accord de Paris du 9 octobre 2007 relatif à la coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière, conclu entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française ;
- ⑦ Considérant la liberté laissée à chacune des Parties de fixer les modalités d'exercice du droit de poursuite sur son territoire ;
- ⑧ Observant qu'une Partie contractante peut à tout moment remplacer sa déclaration par une autre à condition qu'elle respecte l'esprit d'équivalence des régimes applicables de part et d'autre des frontières intérieures ;
- ⑨ Considérant que les Parties contractantes peuvent, sur le plan bilatéral étendre le champ d'application de la coopération en matière de sécurité ;

- ⑩ Considérant, enfin, la hausse des menaces terroristes depuis 2015 et le caractère parfois insuffisant de l'échange de données entre les services de police suisses,
- ⑪ Invite le Gouvernement à :
- ⑫ - Modifier la déclaration faite sur le fondement du 9° de l'article 41 de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 ;
- ⑬ - Engager les mesures nécessaires pour renforcer la coopération transfrontalière franco-suisse en matière de sécurité.