Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des finances DFF

Administration fédérale des douanes AFD
Commandement du Corps des gardes-frontière

Echange de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise du règlement (UE) n°1052/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 portant création du système européen de surveillance des frontières (règlement EUROSUR)

Rapport relatif à la consultation du ….

Table des matières

1 Introduction 2
2 Résultat de la procédure de consultation 2
2.1 Synthèse 2
2.2 Préoccupations exprimées 3
2.2.1 Echange d'informations 3
2.2.2 Conséquences sur les finances et sur le personnel 3
2.2.3 Questions de procédure 3
2.2.4 Réseau d'information 4
2.2.5 Sauvetage et protection d'individus en détresse 4
2.2.6 Autres remarques 4

1 Introduction

Le 6 décembre 2013, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances de réaliser une consultation relative à l'approbation de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE en vue de la reprise et de la mise en œuvre du règlement (UE) n°1052/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 portant création du système européen de surveillance des frontières (règlement EUROSUR).

Le règlement EUROSUR a été adopté le 22 octobre 2013 et notifié à la Suisse le 12 novembre 2013 en tant que développement de l'acquis de Schengen en vue de sa reprise conformément à l'art. 2, al. 3, de l'accord d'association à Schengen du 26 octobre 2004 (AAS; RS 0.362.31). Le 6 décembre 2013, le Conseil fédéral a approuvé la reprise de ce développement de Schengen sous réserve que les conditions constitutionnelles soient satisfaites (art. 7, al. 2, let. b, AAS), et a ensuite notifié sa décision au Conseil de l'UE.

Au titre de l'art. 7, al. 2, AAS, la Suisse dispose d'un délai maximum de deux ans pour reprendre et mettre en œuvre ce développement; ce délai commence à courir dès la notification par l'UE. Le cas échéant, un scrutin référendaire devra également avoir lieu avant l'expiration de ce délai. Le délai de deux ans pour la reprise vient à expiration le 12 novembre 2015.

La procédure de consultation a duré jusqu'au 21 mars 2014.

2 Résultat de la procédure de consultation

2.1 Synthèse

Au total, 36 réponses à la consultation ont été reçues. Les cantons ont envoyé 25 réponses (sauf JU). Six d'entre eux (AR, AI, BS, GR, SH, UR) ont renoncé à prendre position, étant précisé qu'Appenzell-Rhodes extérieures et Uri se déclarent simultanément d'accord avec le développement proposé. Tous les autres cantons – mais avec des réserves pour le canton de Schwyz – sont d'accord avec la reprise et la mise en œuvre proposées du règlement EUROSUR.

La Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) a également manifesté expressément son accord à la reprise et à la mise en œuvre proposées du règlement EUROSUR.

Les partis et les associations ont envoyé dix réponses à la consultation. Seule l'UDC s'est exprimée clairement contre le projet. Le Parti pirate n'est pas d'accord avec certains points de contenu du règlement ou exprime un besoin d'éclaircissement.

Aucune réponse à la consultation n'a été reçue de la part de particuliers.

Fondamentalement, la reprise et la mise en œuvre proposées du règlement EUROSUR reçoivent un accueil positif. En particulier, l'amélioration de la coordination des Etats Schengen sur le plan de la surveillance des frontières extérieures en vue de prévenir la migration illégale et de lutter contre la criminalité transfrontalière est expressément soutenue par une nette majorité de participants à la consultation. Un autre objectif du règlement EUROSUR, à savoir la protection et le sauvetage d'individus en détresse en mer, est également expressément salué par divers participants (PS, ZG, TI).

2.2 Préoccupations exprimées

2.2.1 Echange d'informations

La réception d'informations sur la situation aux frontières extérieures des Etats Schengen est évaluée de manière particulièrement positive par certains participants à la consultation (BE, LU), tant pour leur propre analyse de situation (VD) qu'en raison du gain de sécurité qu'il est possible d'en attendre pour la Suisse (GE, GL, NW, SZ, SO, TI, ZG).

Les cantons de Berne et de Genève font notamment valoir qu'ils s'intéressent aux informations (tableau de situation européen) que le centre national de coordination recevra dans le cadre d'EUROSUR. Ils attirent l'attention sur le fait que l'échange d'informations entre le centre national de coordination et les partenaires suisses pertinents doit avoir lieu dans le domaine de la sécurité et de la migration.

Le canton de Genève est gêné par le fait que, de facto, la Suisse n'obtient aucun accès à des informations qui sont échangées dans le cadre de l'art. 9, ch. 9, du règlement EUROSUR («*Les centres nationaux de coordination d'Etats membres voisins se communiquent, directement et en temps quasi réel, le tableau de situation des tronçons de frontières extérieures adjacents, en ce qui concerne……*»). Le canton de Genève justifie notamment son inquiétude par le printemps arabe et ses répercussions sur les flux migratoires en Europe et en Suisse.

2.2.2 Conséquences sur les finances et sur le personnel

Par ailleurs, de nombreux participants se félicitent expressément de ce que la reprise du règlement EUROSUR n'ait que de très faibles conséquences financières pour la Confédération et les cantons (BE, FR, GE, GL, VS, Union suisse des arts et métiers USAM, Union syndicale suisse USS, Centre Patronal).

En revanche, le Parti pirate suisse se dit étonné que dans ce contexte et vu que les Chambres sont régulièrement confrontées à des scandales (techniques / financiers), aucune ressource supplémentaire n'ait été prévue au budget. Cela concerne également la sollicitation du personnel par cette nouvelle tâche.

L'Union syndicale suisse signale que la collaboration EUROSUR va sans doute gagner en importance. C'est pourquoi il convient de veiller à ce qu'en cas d'augmentation du travail afférent à la mise en œuvre d'EUROSUR et des ressources requises, le budget et le personnel soient renforcés en conséquence.

2.2.3 Questions de procédure

Le canton de Neuchâtel se réjouit de l'introduction d'un système améliorant la surveillance des frontières et optimisant les délais de réaction. Il regrette néanmoins l'absence d'aspiration à une politique migratoire proprement dite, qui tiendrait notamment compte de la manière dont les personnes peuvent être rapatriés dans leur pays d'origine.

Du point de vue de l'UDC, le présent projet soumis à consultation dégénère en une véritable farce du fait que la Suisse s'est fondamentalement engagée à reprendre tous les développements de l'acquis de Schengen. Cette «imposition forcée» de développements à reprendre n'est pas digne d'un Etat de droit.

Le canton de Schwyz ne donne son accord à la reprise du règlement EUROSUR que sous réserve que l'intention ne soit pas d'utiliser EUROSUR dans le cadre de mesures de surveillance nationales ni d'échanger les données correspondantes avec des autorités internes ou d'autres Etats Schengen.

Le canton de Berne, qui dispose d'une frontière extérieure à Schengen avec l'aéroport de Berne-Belp, redoute qu'à l'avenir les frontières aériennes extérieures soient davantage le théâtre d'une criminalité transfrontalière et de migrations illégales. Dans ce cas, la question de l'application du règlement aux frontières aériennes extérieures devrait à nouveau être abordée.

Deux réponses à la consultation (Fédération des Entreprises Romandes, Centre Patronal) regrettent que le présent projet, malgré son rapport de fond étroit, ne soit pas traité en un seul paquet avec les deux objets suivants: reprise de la modification des dispositions du code frontières Schengen relatives à la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures (reprise du règlement [UE] n°1051/2013) et reprise du règlement portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen (reprise du règlement Sch-Eval [UE] n°1053/2013).

2.2.4 Réseau d'information

L'implantation du centre national de coordination auprès de l'instance compétente pour la coopération avec FRONTEX, c'est-à-dire auprès du Corps des gardes-frontière (Cgfr), est expressément soutenue par certaines réponses à la consultation (BE, SZ, TI, ZH).

Enfin, le Parti pirate suisse est d'avis que le rattachement de la Suisse au réseau EUROSUR n'est pas compatible avec les mesures visant à protéger les infrastructures en matière de TIC, qui ont été décidées le 5 février 2014 par le Conseil fédéral.

2.2.5 Sauvetage et protection d'individus en détresse

Le PS soutient le projet «avec conviction». Il replace la reprise du règlement EUROSUR dans le contexte de la politique européenne des réfugiés. Ce faisant, il renvoie en particulier à la tragédie de Lampedusa en octobre 2013. Pour le PS, dans ce contexte, il est central que le système européen de surveillance des frontières EUROSUR contribue notamment à sauver et à protéger les réfugiés et garantisse ainsi leurs droits fondamentaux. Les pays méditerranéens devraient être soutenus dans l'accueil des réfugiés. Les procédures d'asile ordinaires devraient constituer la règle, car ce n'est qu'ainsi que l'on pourra éviter les franchissements de frontière illégaux.

2.2.6 Autres remarques

L'UDC rejette la reprise du règlement EUROSUR. Les objectifs poursuivis (prévention de l'immigration illégale, lutte contre la criminalité transfrontalière et protection et sauvetage des personnes en détresse en mer) ne peuvent pas être atteints par EUROSUR. Enfin, la Suisse doit s'attendre à ce que FRONTEX entraîne pour elle des coûts supplémentaires pour un montant inconnu. En outre, l'UDC ne voit aucune valeur ajoutée essentielle à la reprise et à la mise en œuvre du règlement EUROSUR par la Suisse. Enfin, le centre national de coordination n'assume qu'un rôle d'observateur.

Le PRD replace la reprise du règlement EUROSUR dans le contexte de la votation du 9 février 2014. Le résultat de la votation engendre des tensions dans le domaine des accords

bilatéraux avec l'UE. C'est pourquoi le PRD aspire à des solutions qui remplissent les exigences des nouvelles dispositions constitutionnelles, compte tenu de la voie bilatérale. Il soutient expressément le présent échange de notes.

Le Parti pirate suisse considère la reprise dans le contexte de la votation du 9 février 2014 qui doit être interprétée comme un signal fort visant à mieux surveiller les flux migratoires transfrontaliers. Il conviendrait aussi de tenir compte des déclarations d'Edward Snowden en matière de surveillance par l'Etat. C'est pourquoi la reprise du règlement EUROSUR pourrait provoquer des résistances également en Suisse, bien que la population soutienne son objectif, à savoir la lutte contre la criminalité transfrontalière et la migration illégale.

Par ailleurs, le Parti pirate critique certaines règles de contenu du règlement EUROSUR. Les remarques concernant les définitions de termes tels que «informations», «frontière» et «en amont des frontières» et donc également le titre du règlement en tant que tel. En outre, le Parti pirate réclame que la Suisse informe de l'application d'EUROSUR, et concrètement de la surveillance en amont des frontières, les représentations diplomatiques d'Etats tiers avec lesquels elle entretient des relations sur la base de la Convention de Vienne. Il réclame en outre un éclaircissement pour savoir dans quelle mesure ce règlement pourra être appliqué aux frontières extérieures aériennes en Suisse. De surcroît, le Parti pirate est d'avis que l'échange de données dans le cadre d'EUROSUR n'est pas compatible avec l'ordonnance sur le traitement des données personnelles dans l'Administration fédérale des douanes. Enfin, le guide pratique EUROSUR actuellement en cours d'élaboration doit être accessible au public.