

14.049

Message

**relatif à l'approbation de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE
concernant la reprise du règlement (UE) n° 1052/2013 portant création
du système européen de surveillance des frontières (EUROSUR)**

(Développement de l'acquis de Schengen)

du 28 mai 2014

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet d'arrêté fédéral sur l'approbation de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise du règlement (UE) n° 1052/2013 portant création du système européen de surveillance des frontières (EUROSUR).

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

28 mai 2014

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Didier Burkhalter
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Le présent message a trait à l'approbation de l'échange de notes entre la Suisse et l'Union européenne relatif à la reprise du règlement (UE) n° 1052/2013 portant création du système européen de surveillance des frontières (EUROSUR).

Contexte

Le règlement (UE) n° 1052/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 portant création du système européen de surveillance des frontières (ci-après règlement EUROSUR) a trait à la surveillance des frontières extérieures des Etats Schengen.

Les Etats Schengen sont parvenus à la conviction que l'existence de procédures parallèles pour la surveillance et le contrôle des frontières, ainsi qu'une collaboration insuffisante et une absence d'échange d'informations entre les autorités compétentes pouvaient entraîner des lacunes de sécurité. C'est pourquoi il s'est avéré nécessaire d'introduire un instrument commun coordonnant au plan central les divers processus et les diverses activités des autorités compétentes en matière de surveillance des frontières extérieures. Le règlement EUROSUR constitue la base juridique correspondante.

Le règlement EUROSUR a été adopté le 22 octobre 2013 par l'UE et notifié à la Suisse le 12 novembre 2013 en tant que développement de l'acquis de Schengen en vue de sa reprise au sens de l'art. 2, al. 3, de l'accord d'association de Schengen (AAS). Le 6 décembre 2013, le Conseil fédéral a approuvé la reprise de ce développement de Schengen sous réserve de l'accomplissement des exigences constitutionnelles (art. 7, al. 2, let. b, AAS). Une procédure de consultation s'est déroulée du 6 décembre 2013 au 21 mars 2014.

Contenu du projet

Le règlement EUROSUR sert de base juridique pour créer un système pour l'échange commun d'informations et la collaboration entre les Etats Schengen et l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats Schengen de l'Union européenne (FRONTEX). La détection, la prévention et le combat de la migration illégale et de la criminalité transfrontalière, notamment la traite des êtres humains et le trafic de drogue, occupent le premier plan à cet égard. Mais la collaboration dans le cadre d'EUROSUR vise également à contribuer à la protection et au sauvetage des personnes désireuses d'émigrer et qui se trouvent en détresse.

Le règlement EUROSUR régit de manière contraignante l'échange d'informations sur la surveillance des frontières extérieures terrestres et maritimes des Etats Schengen. L'échange d'informations sur la surveillance des frontières extérieures aériennes est uniquement facultative. En ce qui concerne la coopération dans le cadre d'EUROSUR, un rôle passif est donc dévolu à la Suisse, puisque celle-ci n'est pas tenue de fournir des informations à FRONTEX ou aux autres Etats Schengen,

compte tenu de ses frontières extérieures aériennes. Les prescriptions nationales et les prescriptions convenues de façon bilatérale au niveau international doivent être respectées lors de l'échange d'informations avec d'autres Etats Schengen.

Compétence pour la conclusion

L'approbation du présent échange de notes concernant la reprise du règlement EUROSUR est du ressort de l'Assemblée fédérale conformément à l'art. 166, al. 2, de la Constitution fédérale (Cst.). Dans le cas présent, le Conseil fédéral n'a reçu aucun mandat pour conclure ce traité en vertu d'une loi ou d'un traité, et il ne s'agit pas non plus d'un traité de portée mineure. Le règlement EUROSUR contient d'importantes dispositions fixant des règles de droit au sens de l'art. 164 Cst., ce qui explique que l'échange de notes en vue de sa reprise doive être soumis au référendum facultatif conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.

Message

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

Un très grand nombre d'autorités s'occupent de la surveillance des frontières extérieures dans le territoire couvert par les accords de Schengen. L'existence de procédures de surveillance et de contrôle parallèles ainsi qu'une collaboration insuffisante et une absence d'échange d'informations entre les autorités concernées créent une lacune de sécurité pour la surveillance des frontières extérieures de l'espace Schengen. C'est pourquoi il s'est avéré nécessaire d'introduire un instrument commun coordonnant de façon centrale les divers processus et les diverses activités des autorités compétentes en matière de surveillance des frontières extérieures. EUROSUR (European Border Surveillance System) coordonne les efforts de surveillance des frontières extérieures et en accroît ainsi l'efficacité. Ce système devrait réduire l'immigration illégale dans l'espace Schengen, diminuer la criminalité transfrontalière ainsi que le nombre de décès en haute mer. Le règlement (UE) n° 1052/2013 portant création du système européen de surveillance des frontières (ci-après: règlement EUROSUR)¹ constitue la base juridique correspondante.

L'adoption du règlement EUROSUR a été notifiée à la Suisse le 12 novembre 2013 par le Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne (UE). Ce règlement représente un développement de l'acquis de Schengen au sens de l'art. 2, al. 1, AAS². En conséquence, la Suisse est fondamentalement tenue de reprendre ce règlement conformément à l'art. 2, al. 3, en liaison avec l'art. 7 AAS.

1.2 Déroulement des négociations dans les groupes de travail compétents du Conseil (COMIX) et résultat des négociations

En 2008, la Commission européenne a adopté une communication qui étudiait la création d'un système européen de surveillance des frontières et présentait une feuille de route pour le développement, l'examen et la mise en œuvre de ce système. La Commission a soumis le projet législatif correspondant en décembre 2011 en tant que développement de l'acquis de Schengen.

Les délibérations du Conseil de l'UE portant sur le texte du règlement ont été menées à Bruxelles entre 2011 et 2013 au sein du groupe de travail compétent (groupe de travail du Conseil «Frontières») ainsi qu'au Comité des représentants permanents des Etats membres (COREPER). La Suisse a pu faire valoir son point de vue en exerçant son droit de regard, accordé à la Suisse par l'UE en vertu de l'AAS. La Suisse ne disposait cependant pas d'un droit de vote (cf. art. 7, al. 1, AAS).

¹ Règlement (UE) n° 1052/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 portant création du système européen de surveillance des frontières (EUROSUR), JO L 295 du 6.11.2013, page 11.

² Accord entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (RS **0.362.31**).

La version initiale du texte du règlement ne prévoyait pas la participation à la coopération dans le cadre d'EUROSUR des Etats Schengen n'ayant pas de frontières extérieures terrestres ou maritimes (Suisse, Liechtenstein, Autriche, République tchèque et Luxembourg). A la demande de ces Etats et de la Commission, l'opportunité de faire participer ces Etats a été reconnue pendant les négociations. L'art. 5 du règlement EUROSUR a été adapté en conséquence et prévoit désormais que chaque Etat Schengen désigne, met en service et gère un centre national de coordination, même si, en raison de ses frontières, il ne reçoit par exemple que des données et ne doit pas lui-même en livrer.

Des réserves ont été exprimées en liaison avec l'introduction d'EUROSUR. On redoutait que le système prévu ne puisse entraîner un rapatriement accru de réfugiés dans des Etats dits persécuteurs. Les possibilités techniques pourraient contribuer à ce que des réfugiés potentiels n'établissent plus de contact avec des autorités européennes et cessent ainsi d'être protégés par la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH). Il a été tenu compte de ces craintes par le fait que le règlement prévoit une contribution à la garantie de la protection et du sauvetage de la vie des migrants. Une meilleure surveillance dans l'espace méditerranéen peut contribuer à améliorer le sauvetage des vies en mer dès lors que les compétences sont claires et que les processus sont coordonnés. Conformément à l'art. 5, par. 3, let. b, du règlement EUROSUR, un échange d'informations rapide avec les autorités de sauvetage au plan national doit être garanti, ce qui signifie l'intégration du sauvetage des vies en mer dans le système d'information.

Les organes compétents de l'UE ont formellement voté sur le texte du règlement après en avoir délibéré au sein du groupe de travail du Conseil «Frontières» et du COREPER. Le Parlement européen a donné son accord à la création d'EUROSUR le 10 octobre 2013. Le règlement EUROSUR a été adopté le 22 octobre 2013 par le Conseil et le Parlement européen et notifié à la Suisse le 12 novembre 2013 en vue de sa reprise en tant que développement de l'acquis de Schengen. Le règlement a été publié le 6 novembre 2013 au Journal officiel de l'UE (JO) et est entré en vigueur dans l'UE le 26 novembre 2013 (20 jours après sa publication au JO).

1.3 Vue d'ensemble du contenu du règlement EUROSUR

Le règlement EUROSUR sert de base juridique pour créer un système pour l'échange commun d'informations et la collaboration entre les Etats Schengen et l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats Schengen de l'Union européenne (FRONTEX). Sur la base du règlement EUROSUR, on met à la disposition des Etats Schengen et de FRONTEX les infrastructures et les outils dont ils ont besoin pour améliorer leur connaissance de la situation et accroître leur capacité de réaction aux frontières extérieures des Etats Schengen. La coopération dans le cadre d'EUROSUR poursuit à cet égard trois objectifs stratégiques, à savoir la prévention de la migration illégale, la lutte contre la criminalité transfrontalière et la contribution à assurer la protection et le sauvetage de la vie des migrants. La possibilité de collaboration avec les pays tiers est également prévue. L'échange de données à caractère personnel reste l'exception et est régi par les règles de protection des données, tant européennes que nationales.

Avec la mise en œuvre du règlement EUROSUR, l'échange d'informations sur le plan opérationnel se déroulera de façon systématique et en temps quasi réel sur l'ensemble du réseau de communication européen. Dans ce contexte, sur la base des art. 8 et 9 du règlement EUROSUR, des «tableaux de situation» seront établis. Les tableaux de situation nationaux, le tableau de situation européen et le tableau commun du renseignement en amont des frontières sont produits grâce à la collecte, l'évaluation, la compilation, l'analyse, l'interprétation, la production, la visualisation et la diffusion d'informations. Des informations venant de différentes sources de la surveillance des frontières extérieures seront regroupées, y compris en recourant à des technologies de pointe, comme par exemple des satellites. Des tableaux de situation seront établis selon des critères uniformes tant sur le plan national (tableau de situation national) que sur le plan européen (tableau de situation européen et tableau commun du renseignement en amont des frontières). Les tableaux de situation seront échangés entre les centres nationaux de coordination et FRONTEX. Le règlement EUROSUR prévoit que FRONTEX coopère aussi étroitement que possible avec d'autres autorités et services de l'UE et pour recueillir les informations permettant d'établir ces tableaux de situation, en particulier avec le Centre satellitaire de l'UE, l'Agence européenne de contrôle des pêches, l'Agence européenne pour la sécurité maritime dans la fourniture de services pour l'application commune d'instruments de surveillance, ainsi qu'Europol.

L'art. 24 du règlement EUROSUR fixe la date de l'entrée en vigueur et de l'applicabilité. Celle-ci prévoit que le règlement s'applique à compter du 2 décembre 2013 pour tous les Etats Schengen ayant des frontières extérieures terrestres et maritimes³. Dans tous les autres Etats Schengen (donc également en Suisse), le réseau EUROSUR sera mis en application à compter du 1^{er} décembre 2014.

1.4 Appréciation

Le réseau de communication EUROSUR sera le premier réseau européen à permettre un échange sécurisé d'informations sensibles et confidentielles. Selon l'art. 13, par. 2, du règlement EUROSUR, en fait en priorité partie l'échange de numéros d'identification de navires. Du côté des Etats Schengen, l'échange de données personnelles doit se faire en conformité avec les dispositions nationales applicables en matière de protection des données et avec les principes juridiques de protection des données fixés à l'art. 11c du règlement FRONTEX⁴ pour le traitement des données à caractère personnel. Le règlement FRONTEX fait partie de l'acquis de Schengen déjà repris par la Suisse⁵.

Pour la Suisse, la reprise du règlement EUROSUR signifie qu'elle sera reliée au réseau EUROSUR par le biais d'un centre national de coordination qui reste encore à créer. Les dispositions régissant la création du centre national de coordination sont

³ Bulgarie, Chypre, Croatie, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Portugal, République slovaque, Roumanie et Slovaquie.

⁴ Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, JO L 349 du 25.11.2004, page 1; modifié par le règlement (CE) n° 863/2007, JO L 199 du 31.7.2007, page 30.

⁵ RS **0.362.380.018**

exposées à l'art. 5 du règlement EUROSUR. Grâce à ce réseau, la Suisse obtiendra des informations sur le tableau de situation européen et sur le tableau commun du renseignement en amont des frontières.

Le règlement EUROSUR porte sur la surveillance des frontières extérieures terrestres et maritimes de l'espace Schengen. Etant donné que la Suisse ne dispose de frontières extérieures ni terrestres ni maritimes au sens du règlement EUROSUR, elle ne sera pas tenue de fournir des données à FRONTEX sur la base du règlement EUROSUR ni d'établir des tableaux de situation nationaux. Une disposition potestative prévoit la possibilité d'appliquer également le règlement à titre volontaire aux frontières extérieures aériennes des Etats Schengen. Du point de vue de la Suisse, la livraison volontaire d'informations relatives à la surveillance des frontières extérieures aériennes ne constitue un effort proportionné que dans les pays où des informations concernant la surveillance des frontières extérieures terrestres et maritimes doivent déjà être collectées et livrées. La Suisse va par conséquent renoncer à livrer volontairement des informations concernant la surveillance des frontières extérieures aériennes.

La Suisse pourra, en cas de besoin, obtenir des données sur la surveillance des frontières extérieures des Etats voisins par le biais du centre national de coordination à créer. Par exemple, des données sur la surveillance des frontières extérieures recensées par les pays voisins du sud pourront être intéressantes pour la Suisse dans le cadre de l'évaluation de la situation nationale en matière de migration.

Du point de vue de la politique européenne de la Suisse, la participation de la Suisse à EUROSUR mérite d'être qualifiée de positive. La coopération dans le cadre d'EUROSUR représente une extension de la coopération avec l'UE et les Etats membres de Schengen dans l'important domaine de la surveillance des frontières extérieures et constitue une conséquence logique de la participation à FRONTEX. Cet instrument de coordination contribue à renforcer la gestion des frontières de l'espace Schengen. Il est donc probable qu'il gagnera en importance et il est d'autant plus dans l'intérêt de la Suisse d'être elle aussi reliée à ce réseau de communication. Sinon, la Suisse risque de ne pas recevoir de données importantes dans le domaine de la surveillance des frontières extérieures et donc de ne pas pouvoir intégrer tous les faits dans son évaluation nationale de la situation. C'est pourquoi, en fin de compte, la coopération dans le cadre d'EUROSUR devrait entraîner un gain de sécurité pour la Suisse.

1.5 Procédure relative à la reprise de développements de l'acquis de Schengen

Dans le cadre de l'accord d'association à Schengen (AAS)⁶, la Suisse s'est fondamentalement engagée envers l'UE à reprendre tous les développements de l'acquis de Schengen (art. 2, al. 3, et art. 7 AAS). La reprise d'un nouvel acte suit une procédure particulière qui comprend la notification du développement par les organes de l'UE et la transmission d'une note de réponse de la part de la Suisse. Cette procédure commence par l'adoption de l'acte par les organes compétents de l'UE.

⁶ RS 0.362.31

Dans la mesure où l'acte destiné à être repris est d'une nature juridiquement contraignante, la notification par l'UE et la note de réponse de la Suisse constituent un échange de notes qui, du point de vue suisse, doit être considéré comme un traité international et être formellement approuvé, selon les exigences constitutionnelles, soit par le Conseil fédéral, soit par le Parlement ou le cas échéant lors d'une votation référendaire par le peuple.

Si l'Assemblée fédérale est compétente pour approuver l'échange de notes, la Suisse communique à l'UE, dans sa note de réponse, que le développement en question ne deviendra contraignant pour elle «qu'après l'accomplissement de ses exigences constitutionnelles» (art. 7, al. 2, let. b, AAS). A compter de la notification de l'acte par l'UE, la Suisse dispose d'un délai de deux ans pour reprendre et mettre en œuvre le développement. Un éventuel vote référendaire doit également avoir lieu avant l'expiration de ce délai.

Dès que la procédure d'approbation interne est achevée et donc que toutes les «exigences constitutionnelles» sont satisfaites, la Suisse doit le communiquer sans délai et par écrit à l'UE, ce qui équivaut à la ratification de l'échange de notes. L'échange de notes relatif à la reprise de l'acte juridique en question entrera en vigueur à la transmission de cette information à l'UE.

Le règlement EUROSUR a été adopté le 22 octobre 2013 et notifié à la Suisse le 12 novembre 2013 en vue de sa reprise en tant que développement de l'acquis de Schengen. Le 6 décembre 2013, le Conseil fédéral a décidé d'accepter ce règlement sous réserve de l'accomplissement des exigences constitutionnelles, et a notifié sa décision au Conseil de l'UE le 12 novembre 2013. Le délai maximal pour la reprise court donc jusqu'au 12 novembre 2015.

Au pire, la non-reprise éventuelle d'un développement de l'acquis de Schengen entraînerait la cessation de la coopération de Schengen dans son ensemble (et donc automatiquement aussi de Dublin) (art. 7, al. 4, AAS).

1.6 Besoin de mise en œuvre

Le règlement EUROSUR est un acte de l'UE aménagé de manière détaillée. La connexion étroite entre le règlement EUROSUR à reprendre et la coopération dans le domaine de FRONTEX signifie que depuis la mise en œuvre de FRONTEX, les bases juridiques existent déjà en ce qui concerne une grande partie des exigences découlant du règlement EUROSUR. En particulier, cela inclut les règles relatives à la protection des données et à la collaboration et à l'échange d'informations pour la surveillance des frontières extérieures (cf. art. 92 de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes⁷, qui a été introduit⁸ dans le cadre de la reprise et de la mise en œuvre du règlement FRONTEX et du règlement RABIT⁹; cf. aussi l'ordonnance sur la coopération opérationnelle avec les autres Etats Schengen en vue de la protection des

⁷ RS 631.0

⁸ Arrêté fédéral du 3 octobre 2008, RO 2009 4583

⁹ Règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement Européen et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières et modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil pour ce qui a trait à ce mécanisme et définissant les tâches et compétences des agents invités (JO L 199 du 31.7.2007, page 30).

frontières extérieures de l'espace Schengen [OCOFE]¹⁰). Au niveau national, il existe en outre un réseau qui fonctionne bien pour l'échange d'informations dans le domaine de la migration et de la criminalité transfrontalière. Une optimisation de ce réseau est prévue dans le cadre des travaux actuellement en cours sur la gestion intégrée des frontières (IBM).

Sont considérées comme frontières extérieures au sens du règlement EUROSUR les frontières extérieures terrestres et maritimes de l'UE ou des Etats Schengen. Par conséquent, la Suisse ne dispose pas d'un tronçon de frontières extérieures au sens du règlement EUROSUR. Cela signifie que la Suisse n'est tenue ni d'établir des tableaux de situation nationaux ni d'exploiter un réseau national de surveillance des frontières extérieures. C'est pourquoi de nombreuses dispositions du règlement EUROSUR ne sont pas pertinentes pour la Suisse.

Le règlement EUROSUR oblige la Suisse à créer et à gérer un centre national de coordination (art. 5 en liaison avec l'art. 24, par. 3, du règlement EUROSUR) servant d'interface avec le réseau EUROSUR. Ce centre permettra en outre d'obtenir des informations sur la surveillance des frontières extérieures des pays voisins. Il sera incorporé au Corps des gardes-frontière (Cgfr), ce qui nécessitera une modification de l'OCOFE.

1.7 Résultat de la procédure de consultation

En vertu de l'art. 3, al. 1, let. c, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation¹¹, une procédure de consultation ordinaire a été réalisée du 6 décembre 2013 au 21 mars 2014. Les cantons, les partis politiques, les associations faitières d'importance nationale et les autres milieux intéressés ont été invités à prendre position.

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 la réserve pour le canton de Schwyz que la coopération dans le cadre d'EUROSUR ne soit pas utilisée pour des mesures de surveillance nationales – sont d'accord avec la reprise proposée 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 proposée 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 et réclame des éclaircissements.

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

¹⁰ RS 631.062

¹¹ RS 172.061

est expressément soutenu 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 quelques participants (PS, ZG, TI).

Les résultats de la procédure de consultation n'ont nécessité aucune adaptation du projet.

2 Commentaires des articles du règlement EUROSUR

Préambule

Le préambule motive de manière concise les principales dispositions de la partie juridiquement contraignante du règlement sans en reprendre pour autant le libellé. Il ne contient pas de disposition ayant une teneur normative ni d'expression de volonté politique. Les trois objectifs du règlement EUROSUR, à savoir la prévention de la migration illégale, la lutte contre la criminalité transfrontalière et les efforts pour contribuer à assurer la protection de la vie des migrants et à sauver leur vie, y sont mentionnés.

FRONTEX doit notamment améliorer la coopération et l'échange d'informations avec d'autres institutions et services de l'Union tels que l'Agence européenne pour la sécurité maritime ou le Centre satellitaire de l'Union européenne. Des synergies seront exploitées en ayant recours à des informations, capacités et systèmes déjà existants et disponibles au niveau européen, par exemple le programme européen d'observation de la Terre.

La coopération actuelle entre FRONTEX et divers services et autorités de l'UE doit être optimisée. Le règlement EUROSUR est considéré comme faisant partie du modèle européen de gestion intégrée des frontières extérieures et de la stratégie de sécurité intérieure de l'Union européenne. Les paragraphes 19 à 24 du préambule stipulent en outre que le règlement EUROSUR constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen.

Art. 1 à 3 Dispositions générales

Les art. 1 et 2 définissent l'objet et le champ d'application du règlement EUROSUR. L'objet cité définit un cadre commun pour l'échange d'informations entre les Etats Schengen et FRONTEX. Le but du règlement EUROSUR est d'accroître la capacité de réaction aux frontières extérieures des autorités de surveillance des frontières des Etats Schengen. C'est pourquoi les autorités sont soutenues dans leurs efforts visant à se faire un tableau exhaustif de la situation à leurs frontières extérieures. La détection, la prévention et le combat de la migration illégale et de la criminalité transfrontalière, comme par exemple la traite des êtres humains et le trafic de drogue, sont à cet égard prioritaires. La coopération dans le cadre d'EUROSUR apporte en outre une contribution à la protection et au sauvetage de personnes désireuses d'immigrer et qui se trouvent en détresse.

Le champ d'application du règlement EUROSUR se limite à la surveillance des frontières extérieures terrestres et maritimes des Etats Schengen. Ce n'est que sur une base volontaire que des informations sur la surveillance des frontières aériennes

extérieures peuvent être échangées. Cela signifie que la Suisse n'est touchée que dans une mesure limitée par le règlement EUROSUR, puisqu'elle ne dispose pas d'une frontière extérieure terrestre ou maritime au sens du règlement EUROSUR.

L'art. 3 donne la définition des notions centrales du règlement.

Art. 4 à 7 Cadre et éléments constitutifs

Les art. 4 à 7 définissent les divers éléments constitutifs requis pour la création et la gestion du réseau EUROSUR. L'art. 4, al. 1, précise dans ce contexte que l'échange d'informations doit se faire compte tenu des mécanismes d'échange d'informations et de coopération existants. Sur la base du règlement EUROSUR, on ne créera donc pas de nouveaux mécanismes pour la surveillance des frontières extérieures, il s'agira plutôt de coordonner les mécanismes déjà en place.

La création du centre national de coordination, une partie intégrante centrale du réseau, est réglée à l'art. 5. Chaque Etat Schengen est tenu de créer un tel centre servant de seul point de contact pour l'échange d'informations avec FRONTEX et avec les autres centres nationaux de coordination. Il est prévu que le centre national de coordination à créer sur la base du règlement EUROSUR et qui constitue le point d'accès au réseau EUROSUR soit rattaché au Cgfr.

Etant donné que la Suisse ne dispose pas de frontières extérieures au sens du règlement EUROSUR, le centre national de coordination ne coordonnera aucune coopération des autorités nationales en matière de surveillance des frontières extérieures. Cela signifie que le centre national de coordination ne sera pas tenu d'établir des tableaux de situation ni d'assurer l'échange rapide d'informations ou la coopération des autorités compétentes pour la surveillance des frontières extérieures. Il est prévu que le centre national de coordination à créer sur la base du règlement EUROSUR et qui constituera le point d'accès au réseau EUROSUR soit exploité par le Cgfr. Cela se justifie par le rapport étroit avec FRONTEX, dont le point de contact national est également situé auprès du Cgfr.

Le centre national de coordination de la Suisse assumera par conséquent un rôle d'observateur dans la surveillance des frontières extérieures des Etats Schengen. Il obtiendra des informations (tableau de situation européen et tableau commun du renseignement en amont des frontières).

L'art. 6 contient des dispositions relatives à l'ampleur des obligations de FRONTEX dans le cadre du travail de coordination EUROSUR. Ce qui est décisif à cet égard, c'est que l'Agence est responsable aussi bien de la création que de la gestion du réseau de communication EUROSUR. En outre, elle coordonne l'application commune des instruments de surveillance.

L'art. 7 règle les compétences et les tâches qui concernent le réseau de communication. En particulier, il règle l'échange d'informations. Des informations sensibles ainsi que des informations confidentielles peuvent être échangées de manière sécurisée et en temps quasi réel. Le par. 2 précise que FRONTEX est tenue d'assurer l'interopérabilité du réseau de communication avec tous les autres systèmes pertinents de communication et d'information gérés par ses soins.

Art. 8 à 12 Connaissance de la situation

Les art. 8 à 12 déterminent l'étendue et la base des divers tableaux de situation et de renseignement qui doivent être établis aux niveaux national et européen selon certaines règles.

L'art. 8 fixe les conditions générales à remplir pour l'établissement des trois tableaux de situation différents (tableau de situation national, tableau de situation européen, tableau commun du renseignement en amont des frontières). Les divers tableaux de situation se composent de trois couches (couche «événements», couche «opérations», couche «analyse»), qui sont à leur tour subdivisées (art. 9). Une de ces sous-couches concerne également l'obtention d'informations à partir de matériel d'imagerie et de géodonnées.

L'art. 9 définit les tableaux de situation nationaux à établir. Etant donné que la Suisse ne dispose pas de segment de frontières extérieures au sens du règlement EUROSUR, le centre national de coordination n'établira aucun tableau de situation national et se contentera de recevoir, pour information, le tableau de situation européen et le tableau commun du renseignement en amont des frontières. Par ailleurs, cet article régit l'échange direct d'informations tirées des tableaux de situation entre les Etats Schengen voisins.

L'art. 10 définit le tableau de situation européen. Les sources d'informations pour l'établissement du tableau de situation européen sont nombreuses. Ainsi, elles incluent notamment les tableaux de situation nationaux, FRONTEX, la Commission européenne, les délégations de l'UE (ambassades de l'UE) et bureaux de l'UE ainsi que d'autres organes de l'UE et des organisations internationales.

L'art. 11 définit le tableau commun du renseignement en amont des frontières. Comme pour le tableau de situation européen, la responsabilité de l'établissement de ce tableau incombe à FRONTEX. Ici aussi, un grand nombre de sources d'informations, par exemple les centres nationaux de coordination, FRONTEX et les délégations de l'UE (ambassades de l'UE) et les bureaux de l'UE sont désignés.

A l'art. 12, FRONTEX est chargée de la coordination de l'application commune des outils de surveillance. A cet égard, l'accent est mis sur la régularité et sur l'efficacité en termes de coûts. A la demande d'un Etat Schengen, FRONTEX fournit par exemple des informations sur l'observation des ports ou des tronçons de côtes de pays tiers et sur la surveillance de certains navires ou zones maritimes, des prévisions météorologiques pour des zones où les navires des autorités frontalières souhaitent circuler, ou des observations sélectives sur des zones désignées en amont des frontières extérieures. Les sources de données sont des systèmes de compte rendu des navires, de l'imagerie par satellite et des capteurs montés sur des véhicules et des navires.

Art. 13 Traitement des données à caractère personnel

L'art. 13 règle le traitement des données à caractère personnel dans les tableaux de situation à établir sur la base du règlement EUROSUR. Fondamentalement, le traitement des données à caractère personnel figurant dans les tableaux de situation nationaux s'appuie sur les prescriptions nationales en matière de protection des données et sur les réglementations juridiques pertinentes de protection des données

de l'UE¹². Dans le tableau de situation européen ainsi que dans le tableau commun du renseignement en amont des frontières, les données à caractère personnel ne peuvent être traitées que dans le respect des prescriptions du règlement FRONTEX. A cet égard, le règlement EUROSUR précise à titre limitatif que les données à caractère personnel qui sont traitées dans le tableau de situation européen et dans le tableau commun du renseignement en amont des frontières ont seulement le droit de porter sur les numéros d'identification de navires. En outre, ces données à caractère personnel peuvent être traitées dans le tableau de situation européen et dans le tableau commun du renseignement en amont des frontières dans le seul but de détecter, d'identifier et de pister des navires ainsi qu'aux fins visées à l'art. 11c, par. 3, du règlement FRONTEX (transmission à Europol ou à d'autres autorités de poursuite pénale de l'UE, établissement de l'analyse de risques). Elles sont automatiquement effacées dans un délai de sept jours ou, lorsque le pistage d'un navire exige davantage de temps, dans les deux mois à compter de leur réception par FRONTEX. Dans des cas exceptionnels, il est éventuellement possible d'échanger également par le biais du réseau de communication des données à caractère personnel particulièrement dignes de protection au sens de l'art. 3, let. c, de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données¹³. Mais en Suisse, cette disposition ne sera que d'une application limitée, puisque le centre national de coordination n'établira pas de tableau de situation national et ne traitera donc pas de données à caractère personnel.

Art. 14 à 16 Capacité de réaction

Les art. 14 à 16 règlent la capacité de réaction requise pour atteindre les objectifs de la surveillance commune des frontières extérieures. A cet égard, des tronçons de frontières extérieures individuels sont définis et subdivisés en niveaux d'impact. La réaction correspondante intervient en fonction du niveau d'impact attribué. Les mécanismes communs pour la réaction à ces risques sont régis par l'art. 15. Ce n'est qu'en cas de niveau d'impact élevé (*high impact level*) qu'un soutien possible par FRONTEX est prévu à la demande de l'Etat Schengen concerné. Le soutien est apporté dans la mesure où les conditions fixées dans le règlement FRONTEX pour engager des opérations conjointes ou des interventions rapides sont réunies.

Art. 17 à 23 Dispositions spécifiques et finales

Le titre III définit les dispositions finales ainsi que les dispositions spécifiques. Ces dernières désignent la réglementation de la coopération avec diverses autorités, avec des tiers (institutions et autres services de l'UE ainsi qu'organisations internationales), avec l'Irlande et le Royaume-Uni ainsi qu'avec les pays tiers voisins.

L'art. 17 prévoit la possibilité de déléguer des tâches à certaines autorités dans les Etats membres dans le cadre de la surveillance des frontières extérieures. Il s'agit d'assurer la connaissance de la situation et la capacité de réaction. Cela inclut par exemple le soutien et la planification des activités nationales de surveillance des

¹² Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractères personnel et à la libre circulation de ces données, JO L 281 du 23.11.1995, page 31; décision-cadre 2008/977/JI du Conseil du 27 novembre 2008 relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, JO L 350 du 30.12.2008, page 60.

¹³ RS 235.1

frontières. Ces autorités nationales peuvent par conséquent assumer des tâches qui relèvent des compétences du centre national de coordination. Il est important que le centre national de coordination soit informé en conséquence et que son travail ne soit pas entravé.

L'art. 18 prévoit la possibilité que FRONTEX coopère avec des tiers. Dans ce contexte, les «tiers» désignent des institutions et d'autres services de l'UE ainsi que des organisations internationales. Entre autres, la coopération de FRONTEX avec Euro-pol, le Centre satellitaire de l'UE, l'Agence européenne pour la sécurité maritime, le Bureau européen d'appui en matière d'asile et l'Agence européenne de contrôle des pêches s'appuient sur cet article. Par ailleurs, cette disposition permet un échange d'informations avec le Centre opérationnel d'analyse du renseignement maritime pour les stupéfiants (MAOC-N) et le Centre de coordination de la lutte antidrogue en Méditerranée (CeCLAD-M).

Les informations à échanger avec des «tiers» alimentent le tableau de situation européen (art. 10) et le tableau commun du renseignement en amont des frontières (art. 11). L'échange d'informations intervient à cet égard soit par le biais du réseau de communication EUROSUR (art. 7) soit par d'autres réseaux de communication qui remplissent les critères de sécurité pertinents. Cet échange d'informations se fait dans le respect des exigences pertinentes en matière de protection des données.

L'art. 19 règle la coopération avec l'Irlande et le Royaume-Uni. Cette coopération nécessite des règles spécifiques, car le règlement EUROSUR fait partie de l'acquis de Schengen et n'est donc pas applicable à l'Irlande et au Royaume-Uni. Mais étant donné que ces deux Etats de l'UE sont également intéressés par des informations acquises sur la base du règlement EUROSUR, une réglementation a été négociée afin de permettre l'échange d'informations entre ces Etats et leurs Etats Schengen voisins sur la base d'accords bilatéraux ou multilatéraux. La conclusion d'un tel accord doit être communiquée à la Commission européenne. La Suisse ne jouxte pas de tronçons de frontières extérieures des pays cités et ne cherchera donc pas à conclure un tel accord.

L'art. 20 règle la coopération avec les pays tiers voisins. A l'instar de la coopération avec l'Irlande et le Royaume-Uni, cette coopération s'appuie sur des accords bilatéraux et multilatéraux avec ces pays tiers. Avant la conclusion d'un tel accord, la Commission européenne en vérifie la compatibilité avec le règlement EUROSUR. L'éventuelle conclusion d'un accord doit ensuite être communiquée à la Commission européenne. L'échange d'informations susceptibles de mettre en danger des personnes ou des groupes de personnes est expressément interdit. Chaque Etat Schengen qui a mis à disposition d'autres Etats Schengen des informations qui doivent être échangées dans le cadre de ces accords doit préalablement se déclarer d'accord avec la transmission de ces informations au pays tiers. Un éventuel refus de transmission est contraignant. La Suisse est entourée d'Etats Schengen et ne dispose pas de tronçons de frontières extérieures avec un pays tiers voisin. Par conséquent, la Suisse ne cherchera à conclure aucun accord de ce type.

L'art. 21 constitue la base juridique pour l'élaboration d'un guide pratique. Celui-ci est élaboré par FRONTEX conjointement avec les Etats Schengen. Il s'agit d'un manuel pratique qui contient des informations techniques et opérationnelles pour la mise en œuvre et la gestion des dispositions EUROSUR. Ce guide doit également contenir des recommandations et des meilleures pratiques.

L'art. 22 règle le suivi et l'évaluation de la coopération dans le cadre d'EUROSUR. Dans ce contexte, FRONTEX est tenu d'établir pour la première fois le 1^{er} décembre 2015 et tous les deux ans par la suite un rapport sur le fonctionnement de la coopération dans le cadre d'EUROSUR à l'intention du Parlement européen. Par ailleurs, la Commission européenne est tenue de procéder tous les quatre ans (pour la première fois le 1^{er} décembre 2016) à une évaluation générale de la mise en œuvre du règlement EUROSUR à l'intention du Parlement de l'UE.

L'art. 23 constitue la base juridique des modifications nécessaires à apporter au règlement FRONTEX, afin que FRONTEX puisse assumer les tâches qui lui sont confiées par le règlement EUROSUR.

Art. 24 Entrée en vigueur et applicabilité

L'art. 24 règle l'entrée en vigueur et l'applicabilité du règlement EUROSUR. A cet égard, la date d'applicabilité est en principe fixée au 2 décembre 2013. Des pays tels que la Suisse, qui ne disposent d'aucune frontière extérieure terrestre et maritime, ne devront cependant exploiter un centre national de coordination au sens de l'art. 5 qu'à compter du 1^{er} décembre 2014. Conformément à l'AAS, la Suisse a jusqu'au 12 novembre 2015 pour reprendre le règlement EUROSUR et le mettre en œuvre dans le droit national (deux ans à compter de la notification du règlement EUROSUR par l'UE).

Annexe

Enfin, l'annexe au règlement EUROSUR précise les principes essentiels à prendre en considération pour la création, l'exploitation et la gestion des divers éléments constitutifs d'EUROSUR.

3 **Conséquences**

3.1 **Conséquences pour la Confédération**

La reprise du règlement EUROSUR n'occasionnera que de faibles coûts supplémentaires au niveau de la Confédération. Pour l'heure, il faut partir de l'idée que les faibles charges supplémentaires financières et au titre du personnel puissent être complètement financées avec le budget existant. Etant donné qu'actuellement la Suisse n'est tenue ni d'établir un tableau de situation national ni de gérer un réseau pour la surveillance des frontières extérieures, elle n'encourra des coûts qu'en liaison avec le centre de coordination. En vue d'exploiter efficacement les synergies, le centre de coordination sera situé auprès du point de contact FRONTEX national déjà existant. Les charges supplémentaires correspondantes seront donc faibles. En outre, toute la structure informatique du côté européen doit être financée et mise à disposition par FRONTEX. Cela inclut notamment par exemple le serveur requis qui communique avec tous les autres serveurs des Etats Schengen et avec le serveur central FRONTEX. Les coûts des mises à jour futures seront également financés par FRONTEX.

Le financement des coûts liés à la mise en œuvre du règlement EUROSUR sera en majeure partie à la charge du budget de FRONTEX. Néanmoins, aucune augmenta-

tion des paiements de contributions correspondantes des Etats Schengen n'est actuellement prévue, donc y compris de la part de la Suisse.

Le serveur EUROSUR requis sera installé et configuré sur place par un technicien de FRONTEX. L'implication de l'Office fédéral de l'informatique est obligatoire pour garantir que l'installation soit confirmée aux règles de la législation suisse, en particulier s'agissant aux exigences en matière de sécurité.

3.2 Conséquences pour les cantons

Les cantons ne subiront aucune conséquence financière ni sur le plan du personnel.

4 Rapport avec le programme de la législature

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 25 janvier 2012¹⁴ relatif au programme de la législature 2011–2015 ni dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012¹⁵ sur le programme de la législature 2011–2015. Toutefois, en raison de l'urgence de la situation, il est quand même présenté.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Dans la mesure où l'acte qu'il est question de reprendre est d'une nature juridiquement contraignante, la notification par l'UE et la note de réponse de la Suisse constituent un échange de notes qui doit être considéré par la Suisse comme un traité international. Le présent règlement EUROSUR dont la reprise est envisagée est juridiquement contraignant.

L'arrêté fédéral portant approbation de l'échange de notes concernant la reprise du règlement EUROSUR s'appuie sur l'art. 54, al. 1, de la Constitution fédérale (Cst.)¹⁶, qui indique que les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. L'art. 184, al. 2, Cst. donne pouvoir au Conseil fédéral pour signer et ratifier les traités internationaux. Selon l'art. 166, al. 2, Cst., l'Assemblée fédérale est compétente pour approuver les traités internationaux, à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu de la loi ou d'un traité international (art. 7a, al. 1, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA])¹⁷; art. 24, al. 2, de la loi sur le Parlement [LParl]¹⁸) ou lorsqu'il s'agit d'un traité de portée mineure (art. 7a, al. 2, LOGA).

Il n'existe dans le cas présent aucune norme de délégation en vertu d'une loi spéciale qui habiliterait le Conseil fédéral à conclure par lui-même l'échange de notes. De même, on n'est pas en présence d'un traité international de portée mineure au

¹⁴ FF **2012** 349

¹⁵ FF **2012** 6667

¹⁶ RS **101**

¹⁷ RS **172.010**

¹⁸ RS **171.10**

sens de l'art. 7a, al. 2, LOGA. En conséquence, l'échange de notes en vue de la reprise du règlement EUROSUR doit être soumis pour approbation à l'Assemblée fédérale.

5.2 Forme de l'acte législatif

Conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, de la Constitution fédérale (Cst.), les traités de droit international public sont soumis au référendum facultatif lorsqu'ils contiennent d'importantes dispositions fixant des règles de droit ou que leur mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. Selon l'art. 22, al. 4, LParl, il faut entendre par normes fixant des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Sont considérées comme importantes les dispositions qui doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst.

Le présent échange de notes contient diverses dispositions importantes fixant des règles de droit au sens de l'art. 164, al. 1, let. e et g, Cst. Entre autres, la Suisse y est tenue de créer un centre national de coordination. Par ailleurs, elle est mise dans l'obligation de se relier à un réseau européen de communication permettant l'échange d'informations sensibles et confidentielles. Par le biais de ce réseau, il se pourrait également, par exemple dans des cas exceptionnels et si une base juridique correspondante existait, que des données personnelles particulièrement dignes de protection au sens de l'art. 3, let. c, de la loi fédérale sur la protection des données soient échangées. En conséquence, l'Assemblée fédérale est compétente pour l'approbation de ce traité international et la reprise du règlement EUROSUR doit être soumise au référendum facultatif (art. 141, al. 1, let. d, Cst).

