

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Nicolas Rochat concernant la mise en oeuvre de l'accord relatif à l'intégration de la Suisse à l'espace Schengen

1 RAPPEL DE L'INTERPELLATION

Les ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne (UE) ont ratifié, fin janvier 2008, l'accord qui permettra d'intégrer la Suisse dans l'espace Schengen.

Apparemment, cette intégration ne sera pas à 100% effective avant le 1er novembre de cette année. En effet, il semblerait que la Confédération doit encore être "évaluée" par l'UE concernant les dispositions de ces accords (coopération policière et judiciaire internationale, arrimage de Suisse au Système d'information Schengen, adaptation de certaines lois cantonales, etc.).

Au vu de ce qui précède, je me permets de poser les questions suivantes :

1. *Quel est le calendrier fixé par le canton concernant la mise en application de cet accord ?*
2. a) *Qu'en est-il de la coopération actuelle à la fois à l'interne et transfrontalière entre le Corps des gardes-frontière et la police cantonale et municipale ?*
b) *L'intégration de la Suisse à l'espace Schengen augmente-t-elle et modifie-t-elle drastiquement le cahier des charges de la Police cantonale ?*
c) *Qu'en est-il, plus précisément, de cette coopération sur le territoire de la Vallée de Joux d'une part et la collaboration transfrontalière avec les Départements français du Doubs (25) et Jura (39) ?*

D'avance, je remercie le Conseil d'Etat de ses réponses.

Crissier, le 11 mars 2008 Signé Nicolas Rochat

2 RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

2.1 Préambule

Le but principal de l'accord conclu à Schengen (Luxembourg) le 14 juin 1985 est de faciliter la circulation transfrontalière entre les pays signataires, par une suppression graduelle des contrôles systématiques des personnes aux frontières communes.

L'accord prévoit en contrepartie un paquet de mesures de coopération pour garantir la sécurité intérieure. La Convention d'application de l'Accord de Schengen de 1990 (CAAS) règle ces mesures en détail.

En parallèle ont été conclus les accords de Dublin, réglant entre autres la question des titres de séjour au sein de l'espace Schengen.

Les membres fondateurs sont l'Allemagne, la Belgique, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas. Puis y ont adhéré l'Italie (1990), l'Espagne et le Portugal (1991), la Grèce (1992), l'Autriche (1995), la

Suède, la Finlande et le Danemark (1996).

Le Traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1er mai 1999, a intégré les accords de Schengen au droit de l'UE, ce qui oblige les Etats membres de l'UE à adhérer aux accords de Schengen, tout en n'empêchant pas les Etats non membres de le faire.

La Grande-Bretagne et l'Irlande, qui constituent un espace de circulation commun, ne participent pas à la coopération en matière de visas et n'ont pas supprimé leurs contrôles aux frontières. Mais ils ont le droit de participer à tout moment à ces aspects de la coopération (droit de participation sélective, dit "opt-in"). Tous les autres Etats membres de l'UE participent pleinement à cette coopération.

Certains pays non membres de l'UE, comme la Norvège et l'Islande, participent également à la coopération. Dans les années 1950, ces pays ont conclu une union douanière avec la Suède, la Finlande et le Danemark. La Scandinavie a donc procédé à l'élimination des contrôles aux frontières internes bien plus tôt.

Depuis 2007, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Slovaquie, la Slovénie, la République tchèque et la Hongrie font partie de l'Espace Schengen. La Bulgarie, la Roumanie et Chypre prévoient d'y adhérer.

Les accords de Schengen de 1985 et 1990 ont donc, d'une part, supprimé les contrôles systématiques des personnes aux frontières internes de l'espace Schengen et, d'autre part, conduit à des mesures destinées à garantir la sécurité intérieure des Etats membres, à savoir notamment :

- renforcement des contrôles aux frontières externes de l'Espace Schengen ;
- modernisation des modalités d'échange d'informations sur les personnes et objets recherchés (Système d'Information Schengen, SIS) et ainsi également une amélioration de la coopération transfrontalière entre les polices ;
- simplification de l'entraide judiciaire ;
- lutte contre l'usage abusif d'armes et de stupéfiants ;
- harmonisation des règles d'octroi des visas pour les séjours de courte durée.

L'adhésion à Schengen ne va pas de pair avec l'élimination des contrôles systématiques de personnes aux frontières, qui n'est concrétisée qu'après la conclusion des travaux de préparation et de mise en œuvre nécessaires, donc deux à huit ans plus tard, selon les pays. Par exemple, les pays scandinaves n'ont supprimé les contrôles aux frontières avec les autres pays membres de l'UE que le 25 mars 2001.

Les nouveaux Etats adhérant à Schengen sont effectivement soumis à une évaluation préalable avant que l'accord n'entre en vigueur. Cette évaluation a pour but d'assurer que les mesures requises sont opérationnelles.

Pour la Suisse, la Confédération est responsable des bonnes conditions de l'évaluation. Cependant, dans leurs domaines de compétences, les cantons doivent en particulier s'assurer que les évaluateurs soient bien informés. En outre, ces accords concernent des domaines qui se trouvent en partie dans la compétence des cantons ou dont l'exécution leur incombe. A côté de la Confédération, les cantons doivent donc aussi, si nécessaire, convertir les accords, en droit et dans leur organisation.

L'évaluation se déroule comme suit :

1. Un questionnaire écrit est rempli par l'Etat requérant.
2. Le pays déclare qu'il est prêt à se soumettre à l'évaluation.
3. La Commission permanente d'évaluation Schengen se répartit en groupes d'experts :
 - protection des données ;
 - coopération policière ;
 - visas ;
 - SIS ;
 - frontières extérieures (aéroports).

2.2 Réponses aux questions posées par l'interpellateur

2.2.1 Quel est le calendrier fixé par le canton concernant la mise en application de cet accord ?

La procédure d'évaluation n'est pas conduite par le canton, mais par la Confédération avec la collaboration active des cantons. L'acceptation des accords de Schengen et Dublin par le peuple en juin 2005, puis la ratification du traité par la Suisse en mars 2006, a obligé la Confédération à aménager certaines procédures et structures existantes au niveau de l'Etat central, en particulier dans le domaine de la coopération policière avec les pays de l'espace Schengen. Ces modifications seront effectives en décembre 2008, moment auquel la Suisse sera rattachée au système d'information de l'UE (SIS).

Actuellement, la phase écrite de l'évaluation est déjà terminée, le questionnaire ayant reçu l'aval de la Commission d'évaluation Schengen.

S'agissant des visites, au premier semestre 2008, la Suisse a déjà reçu deux équipes d'experts, en matière de protection des données et de coopération policière.

Du 10 au 13 mars 2008, la première équipe d'experts a vérifié si la Suisse a pris les mesures permettant de mettre en œuvre les dispositions de Schengen dans le domaine de la protection des données. Dans ce cadre, le Canton de Vaud, notamment, a été visité le 11 mars 2008.

Le 29 avril 2008, le rapport d'évaluation du groupe d'experts en matière de protection des données a reçu un accueil favorable de la part du groupe de travail du Conseil de l'UE dédié à l'évaluation Schengen. Celui-ci a constaté que, pour l'essentiel, la Suisse satisfaisait aux exigences posées par l'accord de Schengen dans le domaine de la protection des données. Le 5 juin 2008, le Conseil de l'UE (siégeant au niveau des ministres) s'est rallié au point de vue de son groupe de travail en acceptant le rapport. Dès lors, la Suisse poursuivra les travaux de mise en œuvre et, à cette fin, aura accès, dès l'été 2008, aux données du SIS.

En outre, du 14 au 18 avril 2008, une équipe d'experts en matière de police a vérifié si la Suisse a pris les mesures permettant de mettre en œuvre les dispositions de Schengen dans le domaine de la coopération policière. Le Canton de Vaud a ainsi été visité le 17 avril 2008 et a reçu de cette évaluation un retour très favorable. Le groupe d'experts a notamment loué la coopération existant entre les cantons romands sous la forme du Concept intercantonal de coordination opérationnelle et préventive (CICOP) et la bonne collaboration de la Police cantonale avec l'Ecole des sciences criminelles de l'Université de Lausanne (ESC). Il est prévu que le groupe de travail du Conseil de l'UE examine le rapport d'évaluation à ce sujet en été 2008.

Par ailleurs, la procédure d'évaluation de la Suisse s'est poursuivie par la visite d'une équipe d'experts auprès des représentations de la Suisse à Moscou et à Istanbul. Du 5 au 9 mai 2008, des spécialistes d'autres Etats participant à l'espace Schengen et de l'UE (Secrétariat du Conseil et Commission) ont vérifié si la Suisse a pris les mesures permettant de mettre en œuvre les dispositions relatives au visa Schengen.

Enfin, les évaluations suivantes sont programmées pour le deuxième semestre 2008 :

- Système d'information Schengen ;
- aéroports ;
- visas.

Si la Suisse subit les évaluations avec succès dans tous les domaines, le Conseil de l'UE décidera la mise en vigueur en Suisse de l'acquis de Schengen. Cette décision marquera le début de la coopération opérationnelle entre la Suisse et les autres participants à l'espace Schengen. L'objectif que poursuit la Suisse est que cette coopération soit effective avant la fin de cette année 2008, pour les frontières terrestres et au printemps 2009 pour les aéroports.

2.2.2 a) Qu'en est-il de la coopération actuelle à la fois à l'interne et transfrontalière entre le Corps

des gardes-frontière et la police cantonale et municipale ?

La Suisse a déjà conclu avec ses pays voisins des accords de coopération bilatéraux, qui permettent des collaborations plus ou moins étendues. Notamment, entre la Suisse et la France, existent :

- l'accord relatif à la coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière du 11 mai 1998 (Accord de Berne) et son protocole additionnel du 28 juillet 2002 ;
- l'accord relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière du 28 octobre 1998.

Ce type d'accord facilite les contacts directs et les échanges d'informations entre forces de police. Notamment :

- les policiers d'un Etat ont le droit, dans certaines conditions, de poursuivre un criminel au-delà de la frontière dans l'Etat voisin (droit dit de poursuite transfrontalière) ;
- il est également possible, également à certaines conditions, de surveiller un délinquant dans l'Etat voisin (observation transfrontalière).

De son côté, le Centre de coopération policière et douanière (CCPD), basé à Genève, constitue l'un des éléments essentiels à la mise en application des accords bilatéraux. Il assure :

- le bon déroulement de la coopération transfrontalière et des échanges d'information en matière policière et douanière, dans les limites des accords précités ;
- le soutien d'opérations impliquant les services des deux pays, en particulier les opérations d'observation et de poursuite transfrontalières ;
- la coordination des mesures conjointes de surveillance de la zone frontière ;
- la préparation de la remise d'étrangers en situation irrégulière, dans le respect des accords en vigueur.

Afin de pourvoir à ces missions, le centre dispose de personnel, mis à disposition par l'Office fédéral de la police, les polices cantonales, le Corps des gardes-frontière et l'Office fédéral des migrations.

L'Accord de Berne a fait l'objet d'une récente révision, signée conjointement par les représentants suisse et français, le 9 octobre 2007 à Paris, allant dans le sens d'un renforcement de la collaboration. Il n'est pas encore entré en vigueur.

Outre ces accords, la Suisse participe à la coopération policière également via INTERPOL, dont les missions sont de promouvoir la coopération entre les autorités policières du monde entier, et EUROPOL, qui recueille des informations sur le crime organisé à l'échelle de l'UE (notamment le trafic de drogue, le terrorisme, la traite d'êtres humains).

Ainsi, les accords de Schengen viendront compléter et harmoniser ceux déjà en place.

En matière de coopération douanière, un projet d'accord entre le Canton de Vaud et la Confédération suisse sur la collaboration entre la Police cantonale et le Corps des gardes-frontière (Cgfr) est en voie de finalisation. Il a pour but de définir le système de sécurité suisse dans le cadre des conventions de Schengen et de Dublin tout comme d'assurer que les synergies possibles pour les deux parties sont utilisées au mieux pour améliorer la sécurité intérieure. En outre, il porte sur la délégation de tâches au Cgfr, l'échange d'informations et la coordination des interventions, les actions communes, les contrôles mobiles, l'accès au système d'information, l'entraide réciproque, etc.

Quant aux polices municipales, elles ne sont pas directement concernées par les accords de Schengen : d'une part, elles n'exercent pas les missions concernées par les accords internationaux, d'autre part, leurs compétences sont limitées au territoire de leurs communes respectives. Cependant, elles pourront dans une certaine mesure bénéficier indirectement, dans le cadre de leurs attributions, du champ plus élargi qu'offrira Schengen à l'action policière dans son ensemble.

b) L'intégration de la Suisse à l'espace Schengen augmente-t-elle et modifie-t-elle drastiquement le cahier des charges de la Police cantonale ?

Non, tel n'est a priori pas le cas. Il s'agira pour les collaborateurs de connaître de nouvelles règles et

procédures dans des domaines spécialisés (par ex. quant aux règles régissant le traitement des informations sur le SIS).

En matière de saisie informatique de données, le système d'information appliqué par les pays membres de l'UE (actuellement SISone4ALL, auquel la Confédération a adhéré), devrait être complètement installé d'ici à décembre 2008.

Afin d'éviter une double saisie fastidieuse, il a été décidé de transférer directement les informations de l'application de recherche informatisée de police existant au niveau national (RIPOL) dans le système SIS. Cette manière de faire n'engendrera pas de travail supplémentaire dans l'enregistrement des données destinées à l'espace Schengen.

Aussi, le changement principal est à chercher dans le volume d'informations à disposition. Ces données seront plus nombreuses et induiront automatiquement un accroissement des identifications de personnes recherchées. Par analogie, on peut également postuler qu'un plus grand nombre d'interpellations seront effectuées. Il faut donc s'attendre à une augmentation modérée du volume de travail de la Police cantonale.

En outre, la mise à disposition du SIS nécessitera une formation de l'ensemble des collaborateurs de la Police cantonale, mais également des agents des polices municipales ayant accès à RIPOL.

c) Qu'en est-il, plus précisément, de cette coopération sur le territoire de la Vallée de Joux d'une part et la collaboration transfrontalière avec les Départements français du Doubs (25) et Jura (39) ?

Actuellement, la coopération s'inscrit dans le cadre de l'accord entre la Suisse et la France relatif à la coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière du 11 mai 1998 (Accord de Berne) et son protocole additionnel du 28 juillet 2002.

A cet égard, l'échange d'informations policières est permanent entre le Canton de Vaud et les départements français limitrophes (74 (Haute-Savoie), 01 (Ain), 25, 39).

En outre, un protocole d'accord daté du 14 janvier 2008, signé entre les Polices cantonales vaudoise, neuchâteloise et jurassienne, les Régions V et VIII du Corps des Gardes-frontière de la Confédération Suisse et le groupement de Gendarmerie départementale du Doubs, renforce la collaboration. En substance, il définit les interactions entre les différents services pour améliorer l'échange du renseignement judiciaire et la réaction opérationnelle dans le respect des accords de Berne.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 9 juillet 2008.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean