



22 novembre 2013

**Reprise et 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)**

Rapport explicatif pour la consultation

Rapport explicatif concernant le règlement EUROSUR

Table des matières

1	Grandes lignes du règlement (UE) n° 1052/2013 portant création du système européen de surveillance des frontières (EUROSUR).....	3
2	Reprise du règlement (UE) n° 1052.....	3
2.1	Contexte	3
2.2	Déroulement des négociations	5
2.3	Compétence en matière de conclusion de traités	5
3	Commentaire des dispositions du règlement EUROSUR	6
3.1	Considérants	6
3.2	Dispositions générales.....	6
3.3	Cadre	7
3.3.1	Chapitre I – Eléments constitutifs	7
3.3.2	Chapitre II – Connaissance de la situation	8
3.4	Dispositions spécifiques et finales	9
3.5	Annexe	11
4	Besoins en termes de mise en œuvre	11
5	Conséquences sur les finances et sur le personnel.....	12
5.1	Conséquences pour la Confédération.....	12
5.2	Conséquences pour les cantons.....	12
5.3	Autres conséquences	12
6	Aspects juridiques	12
6.1	Constitutionnalité et légalité	12
6.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse.....	13

1 Grandes lignes du règlement (UE) n° 1052/2013 portant création du système européen de surveillance des frontières (EUROSUR)

Le présent rapport explicatif est relatif à l'approbation et à la mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise du règlement (UE) n° 1052/2013 portant création du système européen de surveillance des frontières (ci-après règlement EUROSUR)¹.

Le règlement EUROSUR (acronyme de European Border Surveillance System) constitue un développement de l'acquis de Schengen dans le domaine de la surveillance des frontières extérieures. Ce règlement institue un système d'échange d'informations et de coopération entre les Etats membres de Schengen et l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne (FRONTEX). Il s'agit notamment d'augmenter la capacité de réaction des Etats membres de Schengen aux frontières extérieures de l'espace Schengen. Dans ce contexte, l'échange d'informations doit avoir lieu sous la forme de tableaux de situation. Ces tableaux servent à échanger des informations sur des incidents et des objets, par exemple dans le but de détecter et de pister des navires. Des informations provenant de diverses sources chargées de la surveillance des frontières extérieures, dont certaines recourent à des technologies de pointe, sont regroupées à cet effet. La possibilité de coopérer avec des Etats tiers est également prévue. L'échange de données à caractère personnel reste une exception; il est soumis aux prescriptions européennes et nationales en matière de protection des données.

2 Reprise du règlement (UE) n° 1052

2.1 Contexte

La Commission européenne justifie l'élaboration du règlement EUROSUR par la nécessité d'instituer une coordination centrale des différentes procédures et compétences concernant la surveillance des frontières extérieures dans les Etats membres de Schengen. Il s'agit notamment d'éviter, dans les procédures de surveillance et de contrôle, les redondances pouvant résulter d'un manque de coopération ou d'échange d'informations entre les autorités concernées.

Jusqu'à présent, les Etats Schengen ont structuré la surveillance de leurs frontières extérieures de façon individuelle et indépendante, en recourant au besoin au soutien de FRONTEX. Dans la plupart des Etats membres, ce sont deux – voire plus – autorités qui sont chargées de la surveillance de la frontière. En Suisse, il s'agit – en plus des autorités cantonales compétentes – du Département fédéral des finances et du Département fédéral de justice et police. Dans le contexte européen, cette situation a pour conséquence que les autorités participant à la surveillance des frontières extérieures sont tellement nombreuses qu'il est presque impossible d'en avoir une vue d'ensemble. EUROSUR coordonne les efforts consentis dans le domaine de la surveillance des frontières extérieures et augmente ainsi l'efficacité de celle-ci. Cette innovation devrait se solder par une baisse de l'immigration illégale dans l'espace Schengen, par une diminution du nombre de décès en haute mer et par une réduction de la criminalité transfrontalière. Par conséquent, EUROSUR est en fin de compte synonyme de gain de sécurité au sein des Etats Schengen.

La mise en œuvre d'EUROSUR signifie que, à l'échelon opérationnel, l'échange d'informations a lieu quasiment en temps réel via le réseau européen de communication. Il est effectué entre FRONTEX et les différents Etats Schengen, mais aussi d'un Etat Schengen à

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, dans la version du JO L 295 du 6.11.2013, page 11.

Rapport explicatif concernant le règlement EUROSUR

l'autre. Les différentes autorités chargées de la surveillance de la frontière sont interconnectées à l'aide d'un système de communication. Des tableaux de situation sont établis selon des critères uniformes et échangés entre les Etats Schengen. En outre, le règlement EUROSUR permet à certaines conditions l'échange d'informations avec des Etats tiers voisins. Le réseau de communication EUROSUR sera le premier réseau européen permettant un échange sûr d'informations confidentielles et sensibles. En ce qui concerne FRONTEX, on entend par là l'échange de numéros d'identification de navires. En ce qui concerne les Etats Schengen, l'échange de données à caractère personnel doit être effectué conformément aux dispositions nationales relatives à la protection des données et aux principes de protection des données énoncés à l'art. 11 quater du règlement FRONTEX² en ce qui concerne le traitement de données à caractère personnel. Le règlement FRONTEX fait partie de l'acquis de Schengen déjà repris par la Suisse³.

FRONTEX met en place et exploite le réseau de communication et d'autres composants du système EUROSUR, tels que par exemple le tableau de situation européen et le tableau commun du renseignement en amont des frontières. Les différents Etats Schengen mettent de leur côté en place un réseau national assurant la surveillance de leur portion des frontières extérieures de l'espace Schengen. Les réseaux nationaux comprennent une série d'autorités nationales – corps de protection des frontières, police, gardes-côtes, marine – prenant part à la surveillance des frontières extérieures. La communication entre les réseaux nationaux et FRONTEX est effectuée par l'intermédiaire des centres de coordination nationaux.

L'échange d'informations dans le cadre d'EUROSUR a lieu sous la forme de tableaux de situation. Ceux-ci sont établis tant à l'échelon national qu'à l'échelon européen; ils sont échangés entre les centres de coordination nationaux et FRONTEX. La structure et la portée des tableaux de situation sont fixées par le règlement EUROSUR. Par ailleurs, le règlement EUROSUR prévoit que, pour la collecte d'informations en vue de l'établissement des tableaux de situation servant à la surveillance des frontières extérieures, FRONTEX coopère de façon aussi étroite que possible avec d'autres autorités et organismes de l'UE; il s'agit en particulier du Centre satellitaire de l'Union européenne, de l'Agence européenne de contrôle des pêches et de l'Agence européenne pour la sécurité maritime pour ce qui est de la fourniture des prestations visant à assurer l'application commune des outils de surveillance, mais aussi d'Europol.

L'art. 24 règle la date d'entrée en vigueur et la date d'applicabilité du règlement EUROSUR. Cet article prévoit l'application du règlement à compter du 2 décembre 2013 pour la majeure partie des Etats Schengen ayant des frontières extérieures maritimes et terrestres⁴. Dans tous les autres Etats Schengen (donc aussi en Suisse), la mise en service du réseau EUROSUR est prévue pour le 1^{er} décembre 2014.

Pour la Suisse, la reprise du règlement EUROSUR signifie qu'elle sera connectée au réseau EUROSUR par l'intermédiaire d'un centre national de coordination, qui doit encore être créé. Elle recevra par ce réseau des informations concernant le tableau européen de situation et le tableau commun du renseignement en amont des frontières. Le centre national de coordination devant être mis en place sur la base du règlement EUROSUR constituera le point d'accès au réseau EUROSUR et sera exploité par le Corps des gardes-frontière (Cgfr). Cette attribution se justifie par le lien étroit avec l'agence FRONTEX, dont le point de contact national se situe également auprès du Cgfr. Le règlement EUROSUR concerne la surveillance

² 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.

³ **RS 0.362.380.018**

⁴ Bulgarie, Chypre, Croatie, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Portugal, Roumanie, République slovaque et Slovénie.

Rapport explicatif concernant le règlement EUROSUR

des frontières extérieures terrestres et maritimes de l'espace Schengen. Etant donné que la Suisse ne possède ni frontières extérieures terrestres ni frontières extérieures maritimes au sens du règlement EUROSUR, elle n'est pas tenue de livrer à FRONTEX des données au sens du règlement EUROSUR ni d'établir des tableaux de situation nationaux. Elle ne fera que recevoir des données. De plus, via le centre national de coordination, elle pourra au besoin échanger avec les Etats voisins des données relatives à la surveillance des frontières extérieures. Des données de ce genre collectées par nos voisins méridionaux peuvent par exemple revêtir un certain intérêt pour la Suisse dans le cadre de l'évaluation de la situation migratoire nationale.

2.2 Déroulement des négociations

En 2008, la Commission de l'UE a accepté une communication examinant la création d'un système européen de surveillance des frontières et exposant un calendrier pour le développement, l'examen et la mise en œuvre de ce système. La Commission a présenté la proposition législative correspondante en décembre 2011 en tant que développement de l'acquis de Schengen. L'examen du texte du règlement a été effectué par les Etats membres de l'UE au cours des 18 derniers mois dans le cadre du groupe de travail compétent du Conseil de l'UE (groupe de travail «Frontières» du Conseil) et du Comité des représentants permanents (COREPER) à Bruxelles. La Suisse a pu faire valoir son point de vue en vertu du droit de discussion que l'UE accorde aux Etats associés dans le cadre de la coopération au titre de Schengen.

Les organes compétents de l'UE ont ensuite procédé à un vote formel sur le texte du règlement EUROSUR. Ce règlement a été adopté le 22 octobre 2013 et notifié à notre pays le 12 novembre 2013 en tant que développement de l'acquis de Schengen à reprendre dans le droit suisse. Le règlement a été publié le 6 novembre 2013 dans le Journal officiel de l'UE (JO) et est entré en vigueur dans l'UE le 26 novembre 2013, soit 20 jours après sa publication dans le JO.

Dans le cadre de l'accord d'association à Schengen (AAS)⁵, la Suisse s'est en principe engagée envers l'UE à reprendre tous les développements de l'acquis de Schengen (art. 2, al. 3, et art. 7 AAS). Dans ce contexte, la reprise d'un nouvel acte juridique a lieu conformément à une procédure spéciale comprenant la notification du développement par les organes de l'UE et la transmission d'une note de réponse par la Suisse. Le règlement UE devant être repris constitue le 152^e développement de l'acquis de Schengen.

2.3 Compétence en matière de conclusion de traités

La notification de l'acte juridique par l'UE et la note de réponse de la Suisse constituent un échange de notes représentant un traité international du point de vue suisse. L'approbation des traités internationaux incombe en principe à l'Assemblée fédérale (art. 166, al. 2, Cst.⁶). Le Conseil fédéral peut cependant conclure des traités internationaux de façon autonome lorsqu'il y est autorisé par une loi fédérale ou par un traité international approuvé par l'Assemblée fédérale ou lorsque l'on est en présence d'un traité de portée mineure (art. 166, al. 2, Cst., art. 24, al. 2, de la loi sur le Parlement [LParl]⁷, art. 7a de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA]⁸). Dans le cas présent, il n'existe ni loi ni traité autorisant le Conseil fédéral à conclure un traité, et il ne s'agit pas non plus d'un traité de portée mineure. Le traité contient au contraire diverses dispositions importantes fixant des

⁵ 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**).

⁶ RS **101**

⁷ RS **171.10**

⁸ RS **172.010**

Rapport explicatif concernant le règlement EUROSUR

règles de droit au sens de l'art. 164, al. 1, let. e et g, Cst. La Suisse est notamment tenue de créer un centre national de coordination. Elle est en outre tenue de se connecter à un réseau européen de communication par lequel circulent des informations sensibles et confidentielles. Dans des cas exceptionnels, ce réseau pourrait aussi permettre l'échange de données sensibles au sens de l'art. 3, let. c, de la loi fédérale sur la protection des données (LPD)⁹. Par ailleurs, le traité permet l'échange d'informations avec des Etats tiers voisins. Par conséquent, l'approbation de ce traité international relève de la compétence de l'Assemblée fédérale, et la reprise du règlement EUROSUR doit être soumise au référendum facultatif (art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.).

Dans ces conditions, la Suisse dispose, à compter de la notification du règlement EUROSUR par l'UE, de deux ans au maximum pour le reprendre et le mettre en œuvre dans son droit national (art. 7, al. 2, let. b, AAS). L'art. 24, par. 3, du règlement EUROSUR prévoit pour notre pays la date du 1^{er} décembre 2014 pour la mise en exploitation du centre de coordination EUROSUR (entrée en vigueur pour les Etats Schengen sans frontières extérieures terrestres ou maritimes). Cette date se situe avant celle qui est prescrite par l'AAS pour l'accomplissement des procédures internes d'approbation. Afin de garantir une mise en œuvre aussi simultanée que possible du règlement EUROSUR par tous les Etats Schengen, il faut autant que possible respecter le délai d'entrée en vigueur du règlement EUROSUR dans les Etats Schengen sans frontières extérieures terrestres ou maritimes (1^{er} décembre 2014), le délai de deux ans pour la reprise et la mise en œuvre du règlement EUROSUR étant toutefois réservé (art. 7, al. 2, let. b, AAS).

3 Commentaire des dispositions du règlement EUROSUR

3.1 Considérants

Les considérants visent à motiver les principales dispositions de la partie juridiquement contraignante du règlement de façon claire et concise sans en restituer la teneur. Ils ne doivent contenir ni dispositions ayant un contenu normatif ni manifestations de volonté politique. Les objectifs du règlement EUROSUR sont également énoncés dans cette partie. Il s'agit de lutter contre l'immigration illégale et la criminalité transfrontalière et de contribuer ainsi à assurer la protection de la vie des migrants et à leur sauver la vie.

L'agence doit notamment améliorer la coopération et l'échange d'informations avec les autres organes et organismes de l'Union, tels que l'Agence européenne pour la sécurité maritime et le Centre satellitaire de l'Union européenne. Des synergies sont exploitées par le recours à des informations, installations et systèmes qui sont déjà disponibles à l'échelon européen, tels que le programme européen de surveillance de la Terre.

La coopération déjà instituée entre l'agence FRONTEX et différents organismes et autorités de l'UE doit être optimisée. Le règlement FRONTEX s'inscrit dans le cadre du modèle européen de gestion intégrée des frontières extérieures et de la stratégie de sécurité intérieure de l'Union européenne. Dans les considérants 19 à 24, il est en outre précisé que le règlement EUROSUR constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen.

3.2 Dispositions générales

Les art. 1 et 2 définissent respectivement l'objet et le champ d'application du règlement EUROSUR. L'objet du règlement est la création d'un cadre commun pour l'échange d'informations entre les Etats membres et l'agence. Son objectif est l'augmentation de la capacité de réaction des autorités chargées de la surveillance des frontières extérieures des Etats Schengen. C'est pourquoi ces autorités reçoivent un soutien dans leurs efforts visant à obtenir une image complète de la situation à leurs frontières extérieures. Il s'agit en premier lieu

⁹ RS 235.1

Rapport explicatif concernant le règlement EUROSUR

de détecter, prévenir et combattre l'immigration illégale et la criminalité transfrontalière telle que la traite d'êtres humains et le trafic de drogue. EUROSUR contribue en outre à protéger et sauver des migrants en détresse.

Le champ d'application du règlement EUROSUR se limite à la surveillance des frontières extérieures terrestres et maritimes des Etats Schengen. Cela signifie que la Suisse n'est touchée par le règlement EUROSUR que de façon limitée, car elle ne dispose d'aucune frontière extérieure au sens de ce règlement.

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.

L'art. 3 contient la définition des principaux termes utilisés dans le règlement.

3.3 Cadre

3.3.1 Chapitre I – Eléments constitutifs

Les art. 4 à 7 règlent les différents éléments constitutifs nécessaires à la mise en place et à l'exploitation du réseau EUROSUR. L'art. 4, par. 1, précise que l'échange d'informations doit être effectué en tenant compte des mécanismes d'échange d'informations et de coopération existants. En principe, EUROSUR ne vise pas à créer de nouveaux mécanismes de surveillance des frontières extérieures, mais bien à coordonner les mécanismes existants.

La mise en place du centre national de coordination, élément central du réseau, est réglée à l'art. 5. Chaque Etat Schengen doit mettre en place un tel centre, qui doit être le seul point de contact pour l'échange d'informations avec l'agence FRONTEX et les autres centres nationaux de coordination. Le centre national de coordination devant être mis en place sur la base du règlement EUROSUR constituera le point d'accès au réseau EUROSUR et sera situé auprès du Corps des gardes-frontière (Cgfr).

Etant donné que la Suisse ne dispose d'aucun tronçon de frontières extérieures au sens du règlement FRONTEX, le centre national de coordination ne coordonnera aucune coopération des autorités nationales dans la surveillance des frontières extérieures. Cela signifie qu'il n'aura pas à établir de tableaux de situation et ne devra pas non plus assurer l'échange en temps utile des informations et la coopération en temps utile entre les autorités chargées de la surveillance des frontières extérieures.

Le centre national de coordination de notre pays aura par conséquent un rôle d'observateur dans la surveillance des frontières extérieures des Etats Schengen. Il recevra des informations (tableau de situation européen et tableau commun du renseignement en amont des frontières). Ces informations seront notamment utiles pour l'évaluation des mesures à prendre dans le cadre de la surveillance des frontières nationales.

L'art. 6 contient des dispositions concernant l'étendue des obligations de FRONTEX dans le cadre d'EUROSUR. Fait déterminant, l'agence est responsable de la mise en place et de la mise à jour du réseau de communication EUROSUR. Elle coordonne en outre l'application commune des outils de surveillance.

L'art. 7 règle les compétences et les tâches concernant le réseau de communication, en particulier l'échange d'informations. Le système mis en place permet l'échange d'informations tant sensibles que confidentielles de manière sécurisée et en temps quasi réel. Le par. 2

Rapport explicatif concernant le règlement EUROSUR

charge FRONTEX de veiller à l'interopérabilité du réseau de communication avec tout autre système pertinent de communication et d'information géré par ses soins.

3.3.2 Chapitre II – Connaissance de la situation

Les art. 8 à 12 règlent l'étendue et la source des différents tableaux de situation et tableaux du renseignement qui doivent être établis à l'échelon national et à l'échelon européen selon des règles définies.

L'art. 8 règle les conditions générales de l'élaboration des trois types de tableaux (tableau de situation national, tableau de situation européen, tableau commun du renseignement en amont des frontières). Chaque tableau se compose de trois couches (couche «événements», couche «opérations», couche «analyse»), qui sont à leur tour subdivisées (art. 9). Une de ces sous-couches concerne la collecte d'informations dans le domaine de l'imagerie et des géo-données.

L'art. 9 règle la question des tableaux de situation nationaux. La Suisse ne disposant d'aucun tronçon de frontières extérieures au sens du règlement EUROSUR, le centre national de coordination n'établira aucun tableau de situation national; il recevra simplement le tableau de situation européen et le tableau commun du renseignement en amont des frontières pour information. L'art. 9 règle en outre l'échange direct d'informations tirées des tableaux de situation entre Etats Schengen voisins. C'est dans le cadre du projet national de mise en œuvre que l'on déterminera dans quelle mesure la Suisse pourra exploiter les informations correspondantes fournies par les pays voisins.

L'art. 10 règle la question du tableau de situation européen. Les sources d'information permettant d'établir ce tableau sont nombreuses. Parmi elles, on citera les tableaux de situation nationaux, l'agence FRONTEX, la Commission européenne, les délégations (ambassades de l'UE) et bureaux de l'Union européenne, d'autres organes de l'UE, ainsi que des organisations internationales.

L'art. 11 règle la question du tableau commun du renseignement en amont des frontières. Ce tableau, à l'instar du tableau de situation européen, est établi par les soins de FRONTEX. L'art. 11 fait lui aussi état d'un grand nombre de sources d'information telles que par exemple les centres nationaux de coordination, FRONTEX, ainsi que les délégations de l'UE (ambassades de l'UE) et bureaux de l'Union européenne.

L'art. 12 charge FRONTEX de la coordination de l'application commune des outils de surveillance. La constance et l'efficacité revêtent ici un caractère prioritaire. Sur demande d'un Etat membre, l'agence livre des informations concernant par exemple l'observation de ports et de segments de côtes de pays tiers et la surveillance de certains bateaux ou de zones désignées situées en mer, des prévisions météorologiques pour des zones dans lesquelles les navires des autorités frontalières sont sur le point de naviguer ou une surveillance sélective de zones désignées situées en amont des frontières extérieures. Les sources d'information sont ici les systèmes de comptes rendus des navires, l'imagerie par satellite et les capteurs montés sur des véhicules terrestres ou des navires.

Rapport explicatif concernant le règlement EUROSUR

L'art. 13 règle le traitement des données à caractère personnel dans les tableaux de situation devant être établis en application du règlement EUROSUR. Le traitement de ces données dans les tableaux de situation nationaux se fonde en principe sur les prescriptions nationales en matière de protection des données de chaque Etat et sur les dispositions relatives à la protection des données de l'UE¹⁰. La directive 95/46/CE doit déjà être appliquée par la Suisse dans le domaine de Schengen (cf. annexe B AAS). Dans le tableau européen de situation et le tableau commun du renseignement en amont des frontières, des données à caractère personnel ne peuvent être traitées que si les prescriptions du règlement FRONTEX sont respectées. Le règlement EUROSUR précise en l'occurrence que les données à caractère personnel traitées dans le tableau européen de situation et dans le tableau commun du renseignement en amont des frontières ne peuvent concerner que des numéros d'identification de navires. Dans le tableau européen de situation et dans le tableau commun du renseignement en amont des frontières, ces données à caractère personnel ne peuvent en outre être traitées qu'à des fins de détection, d'identification et de pistage des navires ainsi qu'aux fins visées à l'art. 11 quater, par. 3, du règlement FRONTEX (transmission à Europol ou à d'autres autorités de poursuite pénale de l'UE, établissement de l'analyse des risques). Elles sont automatiquement effacées dans un délai de sept jours à compter de leur réception par FRONTEX ou, lorsque le pistage d'un navire exige davantage de temps, dans les deux mois suivant leur réception. Dans des cas exceptionnels, le réseau de communication pourrait éventuellement permettre l'échange de données sensibles au sens de l'art. 3, let. c, LPD¹¹. En Suisse, cette disposition ne sera cependant appliquée que de façon restreinte, car le centre national de coordination n'établit pas de tableaux de situation nationaux et ne traitera par conséquent pas de données à caractère personnel.

Les art. 14 à 16 règlent la capacité de réaction nécessaire à l'atteinte des objectifs de la surveillance commune des frontières extérieures. Dans ce contexte, des tronçons de frontières extérieures sont définis et classés en niveaux d'impact. La réaction correspond aux niveaux d'impact. Les mécanismes communs de réaction à ces risques sont réglés à l'art. 15. C'est uniquement en cas de niveau d'impact élevé que la possibilité d'un soutien par FRONTEX sur demande de l'Etat Schengen concerné est prévue. Le soutien est accordé pour autant que les conditions dont le règlement FRONTEX assortit le lancement d'opérations conjointes ou d'interventions rapides soient remplies. Ce règlement fait partie de l'acquis de Schengen déjà repris par la Suisse.

3.4 Dispositions spécifiques et finales

En plus des dispositions finales, le titre III règle certaines dispositions spécifiques. On entend par là la réglementation de la coopération avec diverses autorités, avec des tiers (organes et organismes de l'UE ainsi que des organisations internationales), avec l'Irlande et le Royaume-Uni, ainsi qu'avec des Etats tiers voisins.

L'art. 17 prévoit la possibilité d'attribuer des tâches relevant de la surveillance des frontières extérieures à certaines autorités de l'intérieur du pays. Les tâches en question consistent à assurer la connaissance de la situation et la capacité de réaction. Relèvent notamment de cette catégorie le soutien et la planification des activités nationales de surveillance de la frontière. Ces autorités de l'intérieur du pays peuvent par conséquent assumer des tâches relevant de la compétence du centre national de coordination. Il est important que le centre na-

¹⁰ 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 caractère personnel et à la libre circulation de ces données, JO L 281 du 23.11.1995, page 31; modifiée par le règlement (CE) n° 1882/2003, JO L 284 du 31.10.2003, page 1, ainsi que par la décision-cadre 2008/977/JAI 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.

¹¹ RS 235.1

Rapport explicatif concernant le règlement EUROSUR

tional de coordination en soit informé de façon appropriée et que son travail n'en soit pas affecté.

L'art. 18 prévoit que l'agence FRONTEX peut coopérer avec des tiers. Dans ce contexte, on entend par «tiers» des organes et organismes de l'UE ainsi que des organisations internationales. Cet article constitue notamment le fondement de la coopération de FRONTEX avec Europol, le Centre satellitaire de l'Union européenne, l'Agence européenne pour la sécurité maritime, le Bureau européen d'appui en matière d'asile et l'Agence européenne de contrôle des pêches. Il permet par ailleurs 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 devant être échangées avec des tiers sont intégrées au tableau de situation européen (art. 10) et au tableau commun du renseignement en amont des frontières (art. 11). Dans ce contexte, l'échange d'informations a alors lieu soit par le réseau de communication EUROSUR (art. 7), soit par d'autres réseaux de communication satisfaisant aux critères de sécurité pertinents. Cet échange d'informations est effectué en tenant compte des exigences pertinentes en matière de protection des données.

L'art. 19 règle la coopération avec l'Irlande et le Royaume-Uni. Cette coopération doit faire l'objet d'une réglementation propre, car le règlement EUROSUR fait partie de l'acquis de Schengen et n'est par conséquent pas applicable à l'Irlande et au Royaume-Uni. Cependant, étant donné que ces deux Etats sont également intéressés par les informations collectées dans le cadre d'EUROSUR, un accord a été négocié selon lequel l'échange d'informations entre ces Etats et les Etats Schengen voisins peut s'effectuer sur la base d'accords bilatéraux ou multilatéraux avec ces deux Etats. La conclusion d'un tel accord doit être notifiée à la Commission de l'UE. La Suisse ne confinant pas à un tronçon de frontières extérieures des Etats en question, elle ne cherchera pas à conclure un tel accord.

L'art. 20 règle la coopération avec les Etats tiers voisins. Celle-ci, à l'instar de la coopération avec l'Irlande et le Royaume-Uni, se fonde sur des accords bilatéraux et multilatéraux conclus avec ces Etats tiers. Avant la conclusion d'un tel accord, la Commission de l'UE vérifie qu'il est conforme au règlement EUROSUR. L'éventuelle conclusion de l'accord doit ensuite être notifiée à la Commission de l'UE. Il est expressément interdit d'échanger des informations pouvant mettre en danger des personnes ou des groupes de personnes. Tout Etat Schengen ayant mis à la disposition d'autres Etats Schengen des informations devant être échangées dans le cadre de ces accords doit préalablement donner son assentiment à la transmission de ces informations à l'Etat tiers. Si l'Etat Schengen en question refuse de donner son assentiment, les autres parties sont tenues de respecter sa décision. La Suisse est entourée d'Etats Schengen et ne dispose d'aucun tronçon de frontières extérieures avec un Etat tiers voisin. Elle ne cherchera donc pas à conclure des accords de ce genre.

L'art. 21 constitue la base juridique de l'élaboration d'un guide pratique. Ce document sera rédigé par FRONTEX en collaboration avec les Etats Schengen. Il s'agira d'un document axé sur la pratique fournissant des orientations techniques et opérationnelles sur la mise en œuvre et la gestion d'EUROSUR. Le guide pratique contiendra également des recommandations et des meilleures pratiques.

L'art. 22 règle le suivi et l'évaluation d'EUROSUR. Dans ce contexte, FRONTEX est tenue d'établir à l'intention du Parlement européen un rapport sur le fonctionnement d'EUROSUR, la première fois le 1^{er} décembre 2013, puis tous les deux ans. Par ailleurs, la Commission de l'UE est tenue de procéder à l'intention du Parlement européen à une évaluation générale d'EUROSUR, la première fois le 1^{er} décembre 2016, puis tous les quatre ans.

Rapport explicatif concernant le règlement EUROSUR

L'art. 23 constitue la base juridique des modifications devant être apportées au règlement FRONTEX afin que l'agence puisse assumer les tâches qui lui sont attribuées par le règlement EUROSUR.

L'art. 24 règle l'entrée en vigueur et l'applicabilité du règlement EUROSUR. L'applicabilité est en l'occurrence fixée au 2 décembre 2013. Les Etats qui, à l'instar de la Suisse, ne disposent d'aucune frontière extérieure terrestre ou maritime devront tout de même exploiter un centre national de coordination au sens de l'art. 5, mais seulement à partir du 1^{er} décembre 2014. D'après l'AAS, la Suisse dispose théoriquement d'un délai expirant le 12 novembre 2015 pour reprendre le règlement EUROSUR et le mettre en œuvre dans son droit national. Afin de garantir une mise en œuvre aussi simultanée que possible du règlement EUROSUR par tous les Etats Schengen, il faut autant que possible respecter la date de mise en exploitation fixée par le règlement EUROSUR pour le centre national de coordination de notre pays, à savoir le 1^{er} décembre 2014.

3.5 Annexe

Finalement, l'annexe du règlement EUROSUR fixe les principes essentiels devant être observés pour la mise en place, le fonctionnement et la gestion des différents éléments constitutifs d'EUROSUR.

4 Besoins en termes de mise en œuvre

Acte juridique détaillé de l'UE, le règlement EUROSUR est en grande partie directement applicable. Il existe un lien étroit entre le règlement EUROSUR que la Suisse doit reprendre et la coopération qui a été instaurée dans le cadre de FRONTEX; de ce fait, de nombreuses bases juridiques nécessaires pour les exigences découlant du règlement EUROSUR ont déjà été créées lors de la mise en œuvre de FRONTEX. Relèvent notamment de ces bases juridiques les réglementations concernant la protection des données et la coopération en matière de surveillance des frontières extérieures (voir l'art. 92 de la loi sur les douanes¹², qui a été introduit dans le cadre de la mise en œuvre de FRONTEX et du règlement RABBIT¹³; voir aussi l'ordonnance sur la coopération opérationnelle avec les autres Etats Schengen en vue de la protection des frontières extérieures de l'espace Schengen [OCOFÉ]¹⁴). Sur le plan national, il existe en outre un réseau performant 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 le thème de la gestion intégrée des frontières [Integrated Border Management, IBM]).

Par «frontières extérieures», on entend au sens du règlement EUROSUR les frontières extérieures terrestres et maritimes de l'UE, plus exactement des Etats Schengen. La Suisse ne dispose donc d'aucun tronçon de frontières extérieures au sens du règlement EUROSUR. Cela signifie qu'elle ne doit ni établir des tableaux de situation nationaux ni exploiter un réseau national assurant la surveillance des frontières extérieures. De nombreuses dispositions du règlement EUROSUR n'ont donc aucune incidence pour la Suisse.

A l'heure actuelle, le règlement EUROSUR oblige la Suisse à mettre en place et à exploiter un centre national de coordination (art. 5 en corrélation avec art. 24, ch. 4, du règlement EUROSUR) constituant l'interface avec le réseau EUROSUR. Les éventuelles informations concernant la surveillance des frontières extérieures des Etats voisins doivent par ailleurs pouvoir être échangées par l'intermédiaire du centre de coordination.

¹² RS 631.0

¹³ RO 2009 4583; FF 2008 1305

¹⁴ RS 631.062

Rapport explicatif concernant le règlement EUROSUR

Ainsi que cela a déjà été expliqué sous chiffre 3, le centre national de coordination se situe auprès du Cgfr. Une base juridique appropriée doit être intégrée à l'OCOFÉ. La mise en œuvre juridique nécessitera une adaptation de l'objet de l'ordonnance (art. 1, al. 1, OCOFE) ainsi qu'une extension des compétences (art. 3 OCOFE). On disposera ainsi de la base juridique nécessaire à la mise en place, à l'exploitation et à l'entretien par le Cgfr du centre national de coordination. Finalement, il faudra encore procéder, par voie d'ordonnance, à quelques petites adaptations formelles et matérielles qui sont actuellement encore à l'étude.

5 Conséquences sur les finances et sur le personnel

5.1 Conséquences pour la Confédération

Pour la Confédération, la reprise du règlement EUROSUR n'entraînera que de faibles charges supplémentaires. Etant donné que la Suisse n'établit actuellement pas de tableau de situation national et ne doit pas non plus exploiter un réseau assurant la surveillance des frontières extérieures, les seules charges à assumer se rapportent au centre de coordination. Afin d'assurer une exploitation efficiente des synergies, le centre de coordination sera situé auprès du point de contact national FRONTEX, un service déjà existant. Les charges supplémentaires liées à la reprise du règlement EUROSUR sont donc faibles. En outre, la totalité de l'infrastructure informatique utilisée du côté européen est financée et mise à disposition par FRONTEX. Cette remarque s'applique par exemple au serveur nécessaire à la communication avec tous les autres serveurs des Etats membres et avec le serveur central de FRONTEX. Le serveur en question sera installé et configuré en Suisse par un technicien de FRONTEX. Les coûts des futures mises à jour seront également financés par FRONTEX. Les coûts uniques (non récurrents) prévus pour la mise en œuvre nationale, soit 211 000 francs en 2014, sont pris en charge par l'intermédiaire du budget ordinaire alloué aux technologies de l'information et de la communication au sein de l'AFD. Sur les 211 000 francs de coûts inscrits au budget, 100 000 francs correspondent à des coûts de projet avec incidence financière. En ce qui concerne les technologies de l'information et de la communication, EUROSUR n'entraînera donc aucune demande de moyens supplémentaires.

5.2 Conséquences pour les cantons

Pour les cantons, la reprise du règlement EUROSUR n'entraîne ni conséquences financières ni conséquences sur l'état du personnel.

5.3 Autres conséquences

Du point de vue de la politique européenne de la Suisse, la participation de notre pays à EUROSUR doit être qualifiée de positive. Dans l'important domaine de la surveillance des frontières extérieures, EUROSUR représente une extension de la coopération avec l'UE et ses Etats membres et constitue une conséquence logique de la participation à FRONTEX. Cet outil de coordination va probablement gagner en importance; la Suisse a donc tout intérêt à être elle aussi connectée au réseau de communication. Dans le cas contraire, la Suisse court le risque d'être privée de données importantes dans le domaine de la surveillance des frontières extérieures et donc de ne pas pouvoir intégrer certains faits à sa propre évaluation de la situation.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité et légalité

La constitutionnalité de la reprise du règlement EUROSUR se fonde sur la compétence de la Confédération en matière d'affaires étrangères (art. 54 Cst.¹⁵). L'acte à adopter a la forme d'un arrêté fédéral sujet au référendum (art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.), car le règlement EUROSUR contient des dispositions importantes fixant des règles de droit.

¹⁵ RS 101

Rapport explicatif concernant le règlement EUROSUR

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

L'acte juridique devant être repris constitue une partie du droit de l'UE. Il n'est pas en contradiction avec d'autres obligations internationales de la Suisse.