

Le système de sécurité de la Suisse avec Schengen/Dublin

Approfondissement de la variante
combinée et de la variante
"Cantons" proposées par USIS IV

15 juin 2004

SOMMAIRE

1.	Point de la situation, mandat	2
1.1	De quoi s'agit-il?	2
1.2	Conditions-cadres.....	2
2.	Les contrôles à la frontière en Suisse	2
2.2	Tâches du Corps des gardes-frontière	3
2.3	Effectifs requis pour le contrôle des marchandises et les tâches douanières.....	3
3.	Quels changements une adhésion à Schengen/Dublin impliquerait-elle pour la Suisse ?	5
3.1	Mesures compensatoires conformément à la Convention d'application de l'Accord de Schengen	5
3.2	Mesures de substitution nationales.....	6
3.3	Réintroduction du contrôle des personnes à la frontière	7
4.	Approfondissement de la variante "Cantons" et de la variante combinée ..	8
4.1	Variante "Cantons"	8
4.1.1	Description	8
4.1.2	Répercussions de la variante "Cantons" sur l'organisation et les engagements	9
4.1.3	Variante "Cantons": répercussions en termes de finances et de personnel.....	12
4.1.4	Répercussions juridiques de la variante "Cantons"	14
4.2	Variante combinée.....	15
4.2.1	Description	15
4.2.2	Répercussions de la variante combinée sur l'organisation et les engagements.....	16
4.2.3	Variante combinée: conséquences en termes de finances et de personnel.....	17
4.2.4	Répercussions juridiques de la variante combinée	17
Annexe 1:	Tableau: vue d'ensemble de la répartition des tâches prévue dans la variante "Cantons" et dans la variante combinée	18
Annexe 2:	Accord de coopération mutuelle entre le canton de Valais et le Cgfr : « Collaboration Police cantonale / Corps des gardes-frontière » du 21.02.1997	
Annexe 3 :	Accord de coopération mutuelle entre le canton de Valais et le Cgfr : « Übernahme der Personenkontrollen in den internationalen Zügen durch das Grenzwachtkops » du 15.01.2004.....	18

1. Point de la situation, mandat

1.1 De quoi s'agit-il?

Dans son chapitre sur le problème central des frontières, le rapport USIS IV¹ du 30 novembre 2003 propose deux variantes en cas d'adhésion à Schengen/Dublin: la variante combinée et la variante "Cantons". Conformément à la décision du Conseil fédéral du 24 mars 2004 et à la décision de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) du 20 février 2004, ces deux variantes doivent être approfondies. Le Département fédéral de justice et police (DFJP) a été mandaté de présenter, d'ici la fin juin 2004, les possibilités de mise en oeuvre des deux variantes proposées ainsi que leurs répercussions aux niveaux juridique, organisationnel et financier ainsi que du point de vue du personnel et de l'engagement.

1.2 Conditions-cadres

Les 13 et 14 mai 2004, le conseiller fédéral Blocher (chef du DFJP) et le conseiller d'Etat Schild (président de la CCDJP) ont donné mandat de constituer un groupe de travail chargé d'approfondir les deux variantes mentionnées, ceci dans l'éventualité d'une adhésion de la Suisse à Schengen/Dublin. Il ne s'agit pas d'opter pour l'une ou l'autre des variantes ou de développer de nouvelles variantes ou des sous-variantes mais bien d'examiner plus en détails les possibilités de mise en oeuvre des deux variantes proposées.

2. Les contrôles à la frontière en Suisse

2.1 Tâches des corps de police

Les cantons exercent actuellement leur compétence initiale dans le cadre de leur souveraineté policière et remplissent de nombreuses autres fonctions en rapport avec l'accomplissement des tâches à la frontière. Ils sont notamment responsables de l'accomplissement des tâches de police judiciaire et de police de sécurité sur leur territoire. Ils sont en outre chargés du contrôle des personnes dans les aéroports internationaux et dans les trains

¹ USIS, Réexamen du système de sécurité intérieure de la Suisse, 4^e partie, Exécution des tâches de police de sécurité relevant de la compétence de la Confédération; Le système de sécurité de la Suisse avec Schengen/Dublin, du 30 novembre 2003.

internationaux. Depuis la décision du Conseil fédéral du 6 novembre 2002, certains cantons ont transmis les contrôles dans les trains internationaux au Corps des gardes-frontière afin de créer des synergies.

2.2 Tâches du Corps des gardes-frontière²

Le Corps des gardes-frontière (Cgfr) gère 126 postes-frontière, dont 35 postes mobiles. Il effectue les contrôles de manière sélective et en fonction de la situation, aux postes-frontière (60%) et dans la zone frontalière (40%). Outre ses tâches douanières, le Cgfr est également chargé de tâches en matière de droit de la circulation routière, de droit de l'asile et de droit des étrangers. Par ailleurs, il accomplit des tâches de police de sécurité³ ainsi que des tâches de police judiciaire dans le domaine des délits mineurs – tâches dont l'ampleur et l'extension territoriale sont fixées individuellement sur la base de contrats passés avec les cantons frontaliers⁴ - et participe aux engagements des corps de police.⁵ En matière de sécurité, le Cgfr intervient donc pour constater des infractions à la loi et remettre des personnes et des objets suspects à la police.

2.3 Effectifs requis pour le contrôle des marchandises et les tâches douanières

En cas d'adhésion à Schengen/Dublin, le Cgfr devra continuer à assumer les tâches qui sont les siennes en matière de contrôle des marchandises ainsi que les tâches douanières.⁶ Le présent chapitre évalue la charge de travail que ces seules tâches – donc sans les tâches de sécurité – représenteront à l'avenir également pour le Cgfr.

Le Cgfr veille à ce que les marchandises soient exportées ou importées uniquement sur les routes douanières et aux heures d'ouverture des postes de douane, conformément aux règles locales et aux créneaux horaires mis en place pour l'amenée des marchandises. Du fait que les heures d'ouverture aux postes-frontière sont déterminés par le nombre de dédouanements dans le trafic des voyageurs et dans le trafic des marchandises par an, le temps de présence et la charge de travail du Cgfr ne subiront guère de modification suite à une éventuelle adhésion à Schengen/Dublin.

Un groupe de projet constitué par la Direction générale des douanes chargé de se pencher sur une éventuelle adhésion à Schengen a remis un rapport le 7 novembre 2003.⁷ Ce rap-

² Cf. USIS III, étude détaillée du 24.09.2002, p. 59 ss et USIS IV, p. 61 ss.

³ Suite à une circulaire du DFJP de 1964, le contrôle des personnes relevant de la police des frontières, auparavant effectué par les cantons, a été transmis au Cgfr. Cf. USIS II, Variantes de solution ; Mesures d'urgence, du 12 septembre 2001, ch. 6.1, p. 71 s.

⁴ Cf. à titre d'exemple Annexe 2 : Convention entre le canton d'Argovie et le Corps des gardes-frontière sur la collaboration mutuelle du 22.3./19.4.2004 et Annexe 3: Représentation cartographique de l'espace frontalier, ainsi qu' USIS III, p. 61 et USIS IV, p. 63 s.

⁵ Cf. USIS III, p. 59 s. et USIS IV, p. 63 s.

⁶ Pour plus de détails sur les tâches du Cgfr en matière de contrôle des marchandises et de contrôles douaniers, cf. USIS III, p. 68, et USIS IV, p. 62 ss.

⁷ Rapport Projet "Scenario Schengen" du 7 novembre 2003, Direction générale des douanes, Département fédéral des finances (ci-après "rapport DGD").

port indique notamment combien de membres du Cgfr seront encore nécessaires si, en cas d'adhésion à Schengen/Dublin, le Cgfr ne procède plus qu'aux contrôles douaniers et aux contrôles des marchandises et se trouve déchargé des mandats de police et de sécurité. Le rapport définit en premier lieu, compte tenu du processus d'optimisation en cours au sein du Cgfr, les postes-frontière devant être encore occupés en cas d'adhésion à Schengen/Dublin. Il détermine ensuite, par poste-frontière, les horaires et les taux d'occupation en tenant compte des besoins, des situations et des itinéraires détournés. Selon cette analyse, 25 des 93 postes-frontière devraient être ouverts 24 h sur 24, les autres à temps partiel. Par ailleurs 31 postes mobiles seraient nécessaires à l'accomplissement des tâches douanières dans la zone frontalière.

Il conviendrait de maintenir le nombre suivant⁸ de postes-frontière et de postes mobiles dans les commandements du Cgfr I à IV :

Commandement Cgfr	Postes-frontière	Postes mobiles	Total
I	20	6	26
II	37	8	45
III	22	13	35
IV	14	4	18
Total	93	31	124

Les besoins en matière de personnel sont donc les suivants⁹:

Commandement Cgfr	Postes-frontière	Zone frontalière	Direction	Total
I	215	137	50	402
II	339	147	61	547
III	254	188	57	499
IV	189	103	42	333
Total I – IV	997	575	209	1'781
Total personnes nécessaires		1572		
Direction commandement central Cgfr				27
Total membres du Cgfr (y compris direction)				1808

Les 200 cadres environ (échelon secteur, commandement des postes-frontière et commandement central du Cgfr) sont compris dans les quelque 1800 postes nécessaires à l'accomplissement des tâches douanières. Ils constituent la structure de base nécessaire à l'accomplissement des tâches douanières et sont en outre disponibles pour l'exécution des tâches de sécurité. Les 1500 postes indiqués dans USIS III¹⁰ constituaient une estimation qui ne tenait pas compte du besoin en personnel d'encadrement.

Le Cgfr rassemble actuellement à peu près 2000 collaborateurs. Du fait des impératifs d'économie de la Confédération et du programme d'allègement budgétaire qui en découle

⁸ Des chiffres détaillés figurent dans les annexes 6a à e du rapport DGD.

⁹ Des chiffres détaillés figurent dans les annexes 6a à e du rapport DGD.

¹⁰ Cf. USIS III, ch. 4.3.2, p. 69.

(PAB 04), cet effectif devra probablement être réduit à 1800, voire 1820 collaborateurs, d'ici 2008. Pour ce qui est du Cgfr, il n'y aura donc pas de capacité libre – même si, en cas d'adhésion à Schengen/Dublin, il ne doit effectuer que les contrôles de marchandises et les contrôles aux frontières.

3. Quels changements une adhésion à Schengen/ Dublin impliquerait-elle pour la Suisse ?

Avec Schengen/Dublin, les contrôles systématiques de personnes, actuellement possibles au passage de la frontière même sans soupçons fondés de la part de la police, seront abolis. Diverses mesures de sécurité sont prévues à titre de remplacement :

- **les mesures compensatoires**, contraignantes pour tout Etat adhérent à Schengen et devant être mises en place de manière uniforme dans tout l'espace Schengen,
- **les mesures de substitution nationales**, que chaque Etat membre sera libre de définir de manière autonome et que l'Union européenne (UE) ne prescrira pas,
- **la réintroduction temporaire des contrôles de personnes** aux frontières intérieures si l'ordre public ou la sécurité nationale de l'Etat membre le requiert.

3.1 Mesures compensatoires conformément à la Convention d'application de l'Accord de Schengen¹¹

La Convention d'application de l'Accord de Schengen requiert des Etats membres la suppression des contrôles systématiques de personnes à la frontière pour le simple fait de passer la frontière, donc en l'absence de tout soupçon. Toutes les autres mesures relevant des gardes-frontière et de la police demeurent autorisées, tant à l'intérieur du pays qu'aux frontières. A l'intérieur du pays, Schengen n'impose aucune restriction au contrôle des personnes.¹²

Conformément à la Convention d'application, chaque Etat membre doit mettre à exécution les mesures compensatoires suivantes:

- l'introduction du **Système d'Information Schengen (SIS)**,
- le renforcement de la **coopération policière internationale**.¹³
 - entraide axée sur la lutte préventive et la recherche de faits punissables
 - observation
 - poursuite

¹¹ Cf. USIS III, p. 64 ss et USIS IV, p. 68 ss.

¹² Cf. USIS IV, ch. 4.4, p. 67. Les aéroports internationaux qui, en cas d'adhésion à Schengen, devraient faire l'objet d'un contrôle accru en qualité de seules frontières extérieures, constituent une exception.

¹³ Les exemples du renforcement de la coopération policière sont tirés de l'art. 39 SS de la Convention d'application de l'Accord de Schengen.

- examen de la mise en place de liaisons directes visant à faciliter la coopération policière et douanière
- examen de l'échange de matériel et détachement d'officiers de liaison
- l'application de **normes communes pour la protection des frontières extérieures**
- la mise en place d'une **politique commune en matière de visas**.¹⁴

3.2 Mesures de substitution nationales¹⁵

A la différence des mesures compensatoires prévues par la Convention d'application de l'Accord de Schengen (CAS) et obligatoires pour tous les Etats membres, chaque Etat membre peut mettre en œuvre librement les mesures nationales de substitution qui ne sont pas prescrites par l'UE. L'ensemble des Etats membres de Schengen appliquent actuellement de telles mesures de substitution nationales sous la forme de contrôles mobiles adaptés à la situation dans la zone frontalière ou à l'intérieur du territoire.

Les mesures de substitution pouvant être mises en place par la Suisse sont les suivantes :

- contrôles de véhicules sur les grands axes routiers, à l'entrée des tunnels et sur les aires d'autoroutes;
- utilisation de l'AFNES¹⁶ à certains postes-frontière, dans le cadre de la coopération internationale lorsque la situation l'exige;
- intensification ciblée des contrôles de personnes à certains endroits lorsque la situation l'exige;
- contrôles ciblés et intensifiés, lorsque la situation l'exige, p. ex. autour des villes frontalières;
- contrôles plus fréquents aux points névralgiques où la circulation des personnes est plus importante;
- opérations coordonnées avec les polices des Etats voisins, en fonction de la menace;
- contrôles communs avec les polices des Etats membres dans les trains internationaux transitant par la Suisse;
- séances de formation internationales;
- contrôles anticipés de visas grâce au stationnement de membres du Cgfr et de la police dans les représentations suisses à l'étranger.

¹⁴ Cf. USIS IV, S. 67 ss et III, p. 26 ss

¹⁵ Cf. USIS III, p. 66 s. et USIS IV, p. 70 s.

¹⁶ Système automatisé d'identification de numéros de plaques de véhicules (AFNES); ce système vérifie automatiquement les données relatives aux véhicules recherchés figurant dans le système de recherches informatisées RIPOLE et déclenche une alarme en cas de correspondance. Ce système pourrait être intégré sans problème dans les bases de données de recherche de véhicules du SIS. Etant donné que AFNES est un système de recherche d'objet de la police, il pourrait être utilisé sans aucun problème à la frontière.

Les Etats demeurant souverains en matière de police, tout Etat membre de Schengen est libre de décider quelles mesures de substitution nationales il mettra en œuvre et quelle sera leur ampleur.

La Suisse devra maintenir le contrôle des marchandises même en cas d'adhésion à Schengen/Dublin car elle ne fera pas pour autant partie de l'union douanière européenne. Etant donné que les contrôles douaniers à la frontière demeurent, la Suisse, bien que faisant partie du système Schengen/Dublin, n'appliquera pas pleinement la libre circulation des personnes. Ainsi, dans le cadre de l'exécution des tâches douanières, des contrôles d'identité pourront et devront avoir lieu en cas de nécessité, comme c'est déjà le cas actuellement. Ainsi, des contrôles d'identité pourront avoir lieu dans le cadre de l'exécution des tâches douanières. La possibilité de tirer partie de ces synergies et recoupements entre tâches douanières et tâches policières à des fins de sécurité demeure donc.¹⁷

La question se pose de savoir si les mesures de substitution nationales doivent être mises en œuvre dans une bande uniforme partant de la frontière nationale et, par ailleurs, si elles doivent être appliquées exclusivement dans les cantons frontaliers ou dans toute la Suisse. L'Allemagne par exemple a défini une bande frontalière de 30 km dans laquelle les mesures de substitution nationales sont mise en place par le Service de protection des frontières fédérales (Bundesgrenzschutz). Pour la Suisse, il n'est pas judicieux, ne serait-ce que du point de vue géotactique, de déterminer une zone frontalière uniforme.¹⁸ La planification et l'exécution des mesures de substitution nationales relèvent de la souveraineté des cantons en matière de police. Tous les cantons qui le souhaitent doivent être associés à la mise en œuvre de mesures de substitution nationales.¹⁹ Cela permettra de tenir compte de manière optimale des contraintes géographiques et des contraintes liées aux axes de circulation.

3.3 Réintroduction du contrôle des personnes à la frontière

La réintroduction temporaire du contrôle des personnes aux frontières que la CAS prévoit au cas où l'ordre public ou la sécurité de l'Etat membre l'exigent ne constitue pas une mesure compensatoire ni une mesure de substitution nationale.²⁰ L'ordre public ou la sécurité de l'Etat membre sont remis en question en cas de menaces concrètes ou considérables (par ex. grandes manifestations politiques). Cette mesure relativement souvent appliquée

¹⁷ Cf. USIS IV, p. 64.

¹⁸ Cf. la carte figurant dans USIS IV, p. 74.

¹⁹ Cf. USIS IV, ch. 4.6.3.4, p. 75.

²⁰ Cf. art. 2, al. 2, CAS: "Lorsque l'ordre public ou la sécurité nationale l'exigent, une Partie Contractante peut, après consultation des autres Parties Contractantes, décider que, durant une période limitée, des contrôles frontaliers nationaux adaptés à la situation seront effectués aux frontières intérieures. Si l'ordre public ou la sécurité nationale exigent une action immédiate, la partie contractante concernée prend les mesures nécessaires et en informe le plus rapidement possible les autres Parties Contractantes".

par les Etats membres de l'espace Schengen²¹ dure en moyenne une dizaine de jours et est mise en œuvre de manière différenciée.

Par exemple, seuls les contrôles dans les aéroports et aux principaux postes frontaliers seront réintroduits ou le renforcement des contrôles ne portera que sur un secteur de frontière précis. Les Etats membres déterminent librement le genre et la durée de ces mesures qui nécessitent, au moment de leur application, une augmentation des effectifs et des infrastructures supplémentaires.

4. Approfondissement de la variante "Cantons" et de la variante combinée

4.1 Variante "Cantons"

4.1.1 Description

Selon cette variante, la police effectuerait les tâches suivantes :²²

- tâches propres à la police sur l'ensemble du territoire cantonal,
- tâches de police à la frontière, actuellement assumées par le Cgfr²³ conformément aux accords passés avec les cantons²⁴
- contrôles de personnes dans les trains internationaux,
- renforcement de la coopération policière internationale,

²¹ Quelques exemples de pays européens ayant réintroduit récemment un contrôle temporaire des personnes à leurs frontières intérieures :

- Le Portugal a réintroduit les contrôles de personnes à ses frontières en juin 2004 en raison de la Coupe d'Europe de football (tout comme la Belgique et les Pays-Bas en 2000).
- La Grèce a réintroduit les contrôles aux frontières à l'occasion des Jeux Olympiques d'Athènes 2004.
- L'Espagne a effectué des contrôles à la frontière en mai 2004 avant et pendant le mariage du Prince Felipe.
- La France a fait de même en juin 2003 durant le G8 à Evian.
- L'Autriche en mars 2002 durant la visite du président iranien Khatami,
- L'Italie en juillet 2001 durant le G8 à Gènes.
- La Belgique en janvier 2001 en raison de la crainte d'un afflux de requérants d'asile avant le durcissement de la loi sur l'asile.
- Enfin, diverses visites de chefs d'Etat et de ministres se sont traduites par une réintroduction temporaire des contrôles de personnes aux frontières intérieures.

²² Cf. annexe 1: Vue d'ensemble de la répartition des tâches prévue dans la variante « Cantons » et dans la variante combinée.

²³ Grâce aux avis de recherche, en 2003, le Cgfr a arrêté à la frontière et remis à la police 7541 personnes recherchées. Les motifs de recherche sont très variés et vont du non-paiement d'amendes à l'attaque à main armée et à l'homicide. 8733 autres personnes ont été déférées à la police pour suspicion d'activité criminelle (transport d'outils de cambrioleur ou de biens volés, détention illégale d'armes, papiers falsifiés, véhicules volés, etc.). En outre, le Cgfr a remis à la police 8136 conducteurs de véhicules qui avaient contrevenu à la loi sur la circulation routière ainsi que 1050 travailleurs au noir. En 2003, le Cgfr a remis au total 34 063 personnes à la police et a traité quelque 14 000 dossiers dans le cadre des accords de police passés avec les cantons.

²⁴ Par ex. encaissement des frais et des amendes. Cf. à titre d'exemple l'annexe 2: Accord de coopération mutuelle entre le canton d'Argovie et le Cgfr des 22.03 et 19.04.2004.

- contrôles de personnes dans les aéroports internationaux,
- mesures de substitution nationales sur l'ensemble du territoire cantonal,²⁵
- réintroduction temporaire du contrôle des personnes à la frontière.

Dans cette variante, le Cgfr assumerait les tâches suivantes:²⁶

- tâches douanières à la frontière et sur l'ensemble du territoire (par ex. lutte contre le trafic de marchandises, contre le trafic d'armes et de stupéfiants, contrôle des marchandises dans le trafic des voyageurs et participation au contrôle du trafic commercial),
- tâches relevant du droit de la circulation routière, de droit l'asile et du droit des étrangers,
- contrôles des personnes dans le cadre des tâches douanières (par ex. contrôles d'identité de personnes transportant des marchandises non autorisées).

4.1.2 Répercussions de la variante "Cantons" sur l'organisation et les engagements

4.1.2.1 Coopération entre le Cgfr et les corps de police dans la variante "Cantons"

Le présent chapitre présente les répercussions au niveau de l'organisation et des interventions pour les différentes unités organisationnelles devant accomplir les tâches prévues dans la variante "Cantons".

a) Répercussions sur le Cgfr :

- réduction de la formation du Cgfr dans le domaine de la sécurité et de la police,
- adaptation du profil requis pour le recrutement;
- réduction et adaptation dans le domaine de l'équipement, de l'armement et de l'acquisition des uniformes;
- perte du savoir-faire actuel du Cgfr en matière de sécurité/police;
- en cas de réintroduction temporaire des contrôles de personnes aux frontières nationales, le Cgfr n'est plus en mesure d'offrir la même qualité dans ses tâches de sécurité;
- en cas d'adhésion à Schengen/Dublin, l'accès au SIS et aux systèmes nationaux de sécurité (AFIS, ZAR, AUPER et RIPOL) doit être examiné en fonction de l'attribution des tâches et, si nécessaire, adapté.

²⁵ Par ex. les contrôles de véhicules sur les grands axes routiers. Cf. ch. 3.2.

²⁶ Cf. annexe 1: Vue d'ensemble de la répartition des tâches prévue dans la variante "Cantons" et dans la variante combinée.

b) Répercussions sur les corps de police :

L'abandon par le Cgfr des tâches qui sont les siennes aujourd'hui conformément aux accords passés avec les cantons et à la circulaire de 1964 sera à l'origine d'un vide que les cantons devront combler car Schengen/Dublin vise un niveau de sécurité au moins aussi élevé que le niveau actuel.²⁷ La manière de combler ce vide diffère selon les cantons, selon la situation géographique et démographique et selon la situation.

Les exemples suivants montrent quels domaines pourraient subir des modifications:

- recrutement, formation et équipement, ainsi qu'engagement de nouveaux effectifs chargés de remplir les tâches énumérées au ch. 4.1.1;
- mise en place de l'infrastructure et de la logistique destinées à la réintroduction temporaire des contrôles (mobiles ou stationnaires) de personnes à la frontière. La police pourrait éventuellement, selon les possibilités, utiliser contre indemnisation l'infrastructure du Cgfr (réseaux, locaux de travail et de contrôle, infrastructure de base, etc.);
- acquisition de véhicules d'intervention supplémentaires, d'équipement et d'appareils techniques propres aux délits spécifiques au transit frontalier (spectromètre de mobilité ionique) ou utilisation – contre indemnisation - d'un poste-frontière pour les unités mobiles de police en tant que point de chute.

c) Répercussions sur l'armée:

En vertu de la décision du Conseil fédéral du 6 novembre 2002, le Cgfr sera désormais épaulé de façon durable par le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS). En moyenne, quelque 180 professionnels de la Sécurité militaire sont actuellement engagés à cet effet. Dans sa décision du 26 mai 2004, le Conseil fédéral a demandé au Parlement que les effectifs du Cgfr puissent être renforcés jusqu'à fin 2007 par 200 militaires au maximum. Cette demande se justifie de par le manque de personnel au sein du Cgfr et de par la situation inchangée à la frontière en matière de sécurité.

Si l'on opte pour la variante "Cantons", le Cgfr n'aurait probablement plus besoin de cet engagement subsidiaire. Cela ne signifie par pour autant que les forces de la Sécurité militaire n'auraient plus de tâches à accomplir et qu'elles pourraient être transférées dans un autre département ou dans les cantons. Il est exclu que ce transfert se fasse, ce pour les raisons suivantes:

- Les contingents des forces de la Sécurité militaire n'ont pas été définis en fonction des engagements subsidiaires actuels, mais en fonction des trois mandats fondamentaux de l'armée garantis par la Constitution.
- L'engagement en soi se situe déjà à la limite de ce qui est permis en ce qui concerne l'accomplissement des tâches fondamentales de la Sécurité militaire. Pour cette raison, la question de savoir s'il convient de substituer en partie les professionnels par des militaires de l'infanterie en service long est actuellement à l'étude.

²⁷ Cf. USIS IV, ch. 1.3.4, p. 25 s.

- Pour les autorités civiles, la Sécurité militaire représente l'option de premier choix au sein de l'armée pour venir à bout des situations particulières et extraordinaires dans lesquelles il s'agit de sauvegarder les conditions d'existence. Cela permet au Conseil fédéral de conserver la liberté d'action qui lui est nécessaire. A cette fin, 100 professionnels de la Sécurité militaire assurent le service de permanence. Ces forces doivent être disponibles à tout moment, indépendamment d'autres engagements subsidiaires.

Quoi qu'il en soit, les cantons peuvent, selon la situation à laquelle ils doivent faire face, bénéficier du soutien subsidiaire de l'armée en vertu de l'art. 58, al. 2, Cst. dans l'accomplissement des mesures compensatoires relevant du domaine policier ou des mesures de substitution nationales ou encore en vue de réintroduire le contrôle des personnes à la frontière durant une période limitée.

4.1.2.2 Coordination du travail de la police, des mesures de substitution nationales et des mesures compensatoires relevant du domaine policier dans la variante "Cantons"²⁸

Souverains en matière de police sur leur territoire, les cantons sont responsables de la coordination, de la planification et de la conduite des mesures opérationnelles de police. Aux termes de l'art 57, al. 2, Cst., ils sont tenus de coordonner leurs activités entre eux. La Confédération a, quant à elle, une obligation allant dans ce sens pour les questions de sécurité intérieure nécessitant une coordination nationale²⁹ et pour les mesures relevant aussi bien de la compétence de la Confédération que de celle des cantons. La Confédération n'est cependant pas autorisée à édicter des directives contraignantes à l'intention des cantons dans leur domaine de compétence.³⁰

Si une coordination complémentaire s'avérait nécessaire afin de pouvoir exécuter sans difficulté aucune les mesures de substitution nationales ainsi que les mesures policières compensatoires relevant du domaine policier, l'on pourrait alors recourir aux structures existantes au sein de la Confédération et des cantons, ainsi qu'aux structures intercantionales. Lorsque la situation de la menace reste dans les normes, il n'est pas nécessaire de prendre des mesures de coordination intercantionales. En revanche, lorsque la menace est accrue ou lors d'événements importants, l'on peut recourir aux structures existantes, c'est-à-dire:

- Lors d'interventions policières conjointes d'une certaine envergure, la coordination peut être assurée par le Groupe Opérations³¹ de la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS).
- Le Centre fédéral de situation de l'Office fédéral de police (fedpol) est chargé de l'analyse de la situation et crée les conditions nécessaires à la mise en place de contrôles ciblés et conformes à la situation donnée.

²⁸ Concernant les tâches de coordination à effectuer en raison de l'association de la Suisse à Schengen/Dublin, cf. USIS IV, ch.4.10, pp. 86 s.

²⁹ Art. 42, al. 2, Cst.

³⁰ Cf. USIS III, ch. 3.1.5.2, pp. 46 s.

³¹ Cf. USIS IV, p. 60, et ch. 4.10.2, pp. 86 s.

- Dans l'esprit d'une coordination faïtière entre la Confédération et les cantons et de la coopération avec l'étranger lors d'événements d'une certaine importance, le Centre fédéral de situation peut réagir en fonction des expériences qu'il a acquises. Il s'est avéré que le réseau de renseignements était un atout de poids lors de la coordination d'événements policiers d'envergure.³²

4.1.3 Variante "Cantons": répercussions en termes de finances et de personnel

a) Répercussions sur le Cgfr:

- Le nombre de personnes requises pour le contrôle des marchandises et pour les tâches douanières est pratiquement semblable à celui des effectifs dont devrait disposer le Cgfr à compter de 2008, à savoir 1800 postes.
- Les 180 forces du DDPS ayant jusqu'à présent apporté leur soutien au Cgfr pourraient être relevées de ce mandat.
- Les investissements déjà réalisés dans le cadre du nouveau réseau radio numérique POLYCOM³³ du Cgfr seraient perdus. Dans les régions alpines notamment, le Cgfr devrait se contenter de contrôler les principaux axes frontaliers. La collaboration entre les autorités et les organisations des cantons frontaliers en matière de radiotechnique devrait être adaptée à la nouvelle situation et coordonnée en conséquence.

b) Répercussions sur les corps de police:

La planification au sein des cantons n'étant pas très avancée pour l'heure, il est difficile d'estimer quelles seraient les conséquences de cette variante. En revanche, il est clair que les répercussions en termes de finances et de personnel ne seraient pas les mêmes pour tous les cantons et pourraient diverger considérablement en fonction de la situation et des circonstances. Dans la mesure où la CCPCS ne peut fournir à moyen terme des chiffres plus précis, les conséquences financières et les coûts en termes de personnel exposés ci-dessous ont été établis sur la base des calculs effectués jusqu'ici dans le cadre du Projet USIS³⁴ ainsi que sur la base des données empiriques obtenues du Cgfr qui assume déjà maintenant certaines de ces tâches.

Les coûts escomptés dans les domaines mentionnés ci-dessous sont les suivants:

- Personnel: pour l'ensemble de la Suisse, les corps de police nécessiteraient environ 1000 postes supplémentaires. Les coûts annuels entraînés par une unité de person-

³² Cf. USIS IV, pp. 59 s.

³³ POLYCOM est une plate-forme nationale du système radio standardisé exploité par l'ensemble des services de sécurité et de sauvetage suisses. Le système radio du Cgfr, partie intégrante du système, sera effectif sur une superficie déterminée le long de la frontière. C'est dans ce périmètre que s'effectuent les tâches de police des frontières et les tâches douanières.

³⁴ Cf. USIS III, pp. 48 ss et pp. 98 ss.

nel³⁵ étant estimés à 140 000 francs, les dépenses annuelles totales se monteraient à environ 140 millions de francs.

- Véhicules: cette variante ne comprend aucun changement au niveau du parc automobile (accomplissement des tâches douanières dans les zones frontalières), raison pour laquelle les corps de police des cantons frontaliers seraient tenus d'élargir leur parc automobile afin de pouvoir faire face aux mesures de substitution nationales.
- Equipement radio: l'application du système radio POLYCOM ainsi que la couverture radio de toutes les zones frontalières seraient entièrement à la charge des cantons. Le Cgfr se contenterait d'un réseau radio réduit pour accomplir les tâches douanières qui lui sont attribuées. Pour l'heure il n'est pas possible d'établir une clé de répartition précise des coûts entre le Cgfr et les cantons; l'on doit toutefois partir du principe que les cantons devraient prendre à leur charge la somme de 40 millions sur les 47 millions dus, ce en sus des investissements qu'ils ont déjà consentis eux-mêmes pour le système POLYCOM.³⁶
- Infrastructures: les corps de police devraient indemniser le Cgfr lors de l'utilisation de leurs locaux (y compris les réseaux, les locaux de travail et de contrôle et l'infrastructure de base). Cela serait également valable pour les unités mobiles de police utilisant un poste-frontière à leurs fins.

Afin de pouvoir accomplir les tâches actuelles de police des frontières, le Cgfr a consenti des investissements en infrastructures de quelque 66,5 millions de francs. Pour les trois prochaines années, il est prévu d'engager un montant total de 77,5 millions de francs supplémentaires. Les frais d'exploitation annuels s'élèvent à approximativement 27,5 millions de francs, alors que les frais annuels d'amortissement – y compris les investissements prévus – sont d'environ 17,4 millions de francs.

Si la police devait assumer les prestations aujourd'hui fournies par le Cgfr, les coûts que cela entraînerait ne seraient pas forcément aussi élevés que ceux du Cgfr. Ces indications permettent toutefois d'obtenir un ordre de grandeur quant aux investissements et aux frais d'infrastructures et d'exploitation qui s'imposeraient si l'on optait pour la variante "Cantons". Si tel était le cas, les cantons devraient supporter, au total et sous réserve de disparités individuelles, les coûts suivants:

- environ 34 millions de francs pour couvrir les frais liés aux engagements mobiles, aux recherches et aux moyens permettant de détecter les documents d'identité falsifiés (investissements déjà effectués et investissements prévus),
- 40 millions de francs au minimum pour les systèmes radio et la radiocommunication de données (investissements déjà effectués),

³⁵ Les frais de personnel englobent le salaire proprement dit, la contribution patronale, les frais de poste de travail et d'infrastructures, les frais généraux ainsi que les frais de recrutement et de formation. Pour ce qui est des frais engendrés par un policier, cf. USIS III, pp. 50 s. et pp. 100 ss.

³⁶ La co-utilisation des postes-frontière appartenant au Cgfr devrait être remboursée par les cantons. Cela s'appliquerait également pour nombre de postes-frontière qui ne sont plus d'utilité pour le Cgfr. La variante "Cantons" impliquerait une nouvelle orientation du mandat de prestations du Cgfr. Pour les cantons, cela signifierait que leur besoin en terminaux augmenterait considérablement et cela nécessiterait des investissements plus importants, ainsi que des frais d'exploitation et d'entretien plus élevés.

- au moins 27 millions de francs au total pour les frais d'exploitation (engagements mobiles, recherches, détection de documents d'identité falsifiés, systèmes radio),
- frais de location de bâtiments (le total de ces frais n'a pas été établi).

En l'absence d'informations détaillées, il n'est pas possible de déterminer de manière définitive et précise quels seraient les coûts que devraient supporter les cantons. Pour les cantons, cela signifierait toutefois une lourde charge supplémentaire en termes de finances et de personnel. Les frais seraient répartis sur les cantons en fonction de la clé de répartition habituelle.

c) Indemnités versées par la Confédération aux cantons:

Dans le cadre de la variante "Cantons", la question se pose de savoir si la Confédération doit indemniser les cantons pour couvrir leurs dépenses supplémentaires en personnel et autres, dans la mesure où elle-même peut réaliser des économies en termes de personnel.³⁷ A cet égard, les principes de la répartition des tâches et des coûts au sein de l'Etat fédéral³⁸, qui s'appliquent également dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et des cantons (RPT), jouent un rôle décisif. Dans la mesure du possible et pour autant que cela paraisse judicieux, la RPT vise à ce que compétence et financement aillent de pair. Ainsi, c'est à la collectivité publique chargée d'effectuer une tâche qu'il revient d'en assurer les frais. Lorsque des tâches incombent aux cantons, il est par conséquent exclu que la Confédération prenne en charge les frais de personnel.

L'exemple du renforcement des contrôles en vue du paiement de la redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (RPLP) part du même raisonnement. Dans ce cas, la Confédération fait appel aux cantons pour recouvrer un impôt fédéral et les indemnise en conséquence. En Suisse, les tâches de police de sécurité relèvent toutefois de la compétence première des cantons.

4.1.4 Répercussions juridiques de la variante "Cantons"

a) Répercussions sur le Cgfr:

Aucune, dans la mesure où l'on dispose actuellement de suffisamment de bases légales en matière de contrôles douaniers et de contrôle des marchandises.

³⁷ Gardes-frontière ou personnel de la Sécurité militaire.

³⁸ En ce qui concerne la répartition des frais d'exécution, consulter USIS III, ch. 3.1.4, pp. 44 s: „Le droit constitutionnel considère depuis toujours que, par principe, chaque collectivité doit supporter ses propres frais d'exécution, que la législation ait été édictée par la collectivité exécutive elle-même ou par une collectivité supérieure”.

b) Répercussions sur les corps de police:

Les articles sur la collaboration avec la police³⁹ prévus dans le projet de loi sur les douanes doivent faire l'objet d'un réexamen et le cas échéant être adaptés en conséquence. Au demeurant, les lois cantonales sur la police suffisent amplement.

4.2 Variante combinée

4.2.1 Description

Dans cette variante, **la police** assumerait les tâches suivantes:⁴⁰

- tâches propres à la police au niveau cantonal;
- renforcement de la coopération policière internationale;
- contrôle des personnes dans les aéroports internationaux;
- mise en œuvre des mesures de substitution nationales sur l'ensemble du territoire cantonal, le cas échéant dans la zone frontalière, en vertu des accords conclus avec le Cgfr.⁴¹

Dans cette variante, **le Cgfr** effectuerait les tâches suivantes :⁴²

- tâches douanières à la frontière et sur l'ensemble du territoire;
- tâches relevant de la circulation routière, du droit de l'asile et du droit des étrangers;
- tâches de police à la frontière, le cas échéant en vertu d'accords conclus avec les cantons,⁴³
- contrôle des personnes dans les trains internationaux,
- mise en œuvre des mesures de substitution nationales dans la zone frontalière⁴⁴, le cas échéant en vertu d'accords conclus avec les cantons,⁴⁵
- réintroduction temporaire du contrôle des personnes à la frontière.

Même si les cantons transmettent certaines de leurs tâches relevant des mesures de substitution nationales au Cgfr par le biais d'accords, ils conservent la pleine souveraineté en matière de police sur leur territoire.

³⁹ Cela concerne le chapitre 2 "Tâches" (art. 94 à 99) et le chapitre 3 "Compétences" (art. 100 à 108) du projet de loi sur les douanes approuvé par le Conseil fédéral par décision du 15 décembre 2003.

⁴⁰ Cf. annexe 1: Vue d'ensemble de la répartition des tâches dans la variante "Cantons" et dans la variante combinée.

⁴¹ Cf. ch. 3.2.

⁴² Cf. annexe 1: Vue d'ensemble de la répartition des tâches prévue dans la variante "Cantons" et dans la variante combinée.

⁴³ Par ex. encaissement des frais et des amendes. Cf. à titre d'exemple l'annexe 2: Accord de coopération mutuelle entre le canton d'Argovie et le Cgfr des 22.03 et 19.04.2004.

⁴⁴ La zone d'engagement et les tâches policières du Cgfr peuvent être réglées individuellement par contrat avec le canton concerné. Il n'est pas nécessaire de définir une zone frontalière pour mettre en œuvre la variante combinée.

⁴⁵ Cf. ch. 3.2.

Les cantons ne sont pas tenus de conclure des accords de prestation avec le Cgfr. Chaque canton peut s'acquitter seul de la mise en œuvre des mesures de substitution nationales et des mesures compensatoires relevant du domaine policier prévues par la Convention d'application de l'Accord de Schengen (CAS). En d'autres termes, chaque canton est libre d'appliquer une variante "Cantons" sur son territoire.

4.2.2 Répercussions de la variante combinée sur l'organisation et les engagements

4.2.2.1 Coopération entre le Corps des gardes-frontière et les corps de police dans la variante combinée

Le fait que chaque canton puisse décider de transférer certaines mesures de substitution nationales au Cgfr permet de dégager de fortes synergies; en effet, les contrôles de marchandises et les tâches de sécurité pourraient être effectués en même temps. Dans le cas de la réintroduction temporaire du contrôle des personnes à la frontière, il apparaît judicieux de regrouper les tâches douanières et celles de sécurité. Le Cgfr est en mesure de réintroduire dans les plus brefs délais le contrôle des personnes à la frontière, sans besoins supplémentaires en termes de personnel, d'infrastructures et de logistique. Il peut adapter la fréquence des contrôles en fonction d'une situation particulière, notamment lorsque les contrôles de sécurité et le travail de la police ont provisoirement priorité sur les contrôles de marchandises.

4.2.2.2 Coordination⁴⁶ du travail de la police, des mesures de substitution nationales et des mesures compensatoires de police dans la variante combinée

Dans cette variante, les structures déjà existantes mentionnées au ch. 4.1.2.2 suffisent à couvrir les besoins en matière de coordination. En outre, il serait possible de faire appel au Centre de situation et de renseignement intégré du Commandement central du Cgfr pour effectuer la coordination entre le Cgfr et les cantons. Ce centre se charge aujourd'hui déjà de la coordination dans l'exécution des tâches et des opérations du Cgfr au niveau national⁴⁷. De ce fait, il est possible de combler un éventuel besoin en matière de coordination

⁴⁶ S'agissant des tâches de coordination devant être accomplies avec Schengen/Dublin, cf. USIS IV, ch. 4.10, p. 86.

⁴⁷ Tâches du Centre de situation et de renseignement du Commandement central du Cgfr:

- transmettre les renseignements évalués aux autorités partenaires et aux unités concernées;
- garantir la coopération du Cgfr sur l'ensemble du territoire (infrastructures, moyens de transport, coordination des services spéciaux, équipement, radio, etc.);
- assurer la communication dans les trois langues officielles;
- offrir une évaluation nationale permanente sur la base d'une plate-forme informatique commune et du système RUMACA (Rapports et système d'annonce, analyse, controlling et résultats);
- gérer les tâches, les mandats et les ressources en fonction de la situation, des délais et des lieux;
- échanger des informations avec les Etats voisins en vue de coordonner des opérations conjointes de part et d'autre de la frontière;
- préparer, mettre en œuvre et adapter les tâches de surveillance à la frontière en fonction de la situation lors d'événements importants se déroulant en Suisse et à l'étranger (WEF, Jeux olympiques d'hiver de Turin, Coupe d'Europe de football de 2008 et Championnat du monde de hockey sur glace de 2009 en Suisse, conférences internationales, etc).

en utilisant les structures cantonales, intercantionales et fédérales existantes, et ce sans engendrer de coûts supplémentaires⁴⁸.

4.2.2.3 Soutien du Cgfr par des militaires

Le chef de l'armée pourra mettre un maximum de 200 militaires à la disposition du Cgfr jusqu'à fin 2007, sous réserve que le Parlement approuve la décision du Conseil fédéral du 26 mai 2004.

4.2.3 Variante combinée: conséquences en termes de finances et de personnel

Le Cgfr ne serait pas indemnisé pour les tâches de mise en œuvre des mesures de substitution nationales qui lui sont confiées par les cantons en vertu des accords de prestation ni pour la réintroduction temporaire du contrôle des personnes à la frontière. Le Cgfr serait en mesure de s'acquitter de ces tâches sans recourir à du personnel ou à des infrastructures supplémentaires. Ainsi, il serait possible de mettre en œuvre la variante combinée de façon rapide et peu coûteuse en utilisant les structures fédéralistes existantes des cantons et en tirant profit des expériences du Cgfr dans l'exécution des tâches. De ce fait, la variante combinée n'engendrerait de coûts supplémentaires ni pour la Confédération, ni pour les cantons.

4.2.4 Répercussions juridiques de la variante combinée

La mise en œuvre de la variante combinée ne nécessiterait pas d'adaptation juridique. Le projet de loi révisée sur les douanes peut en grande partie s'appliquer dans le cadre de la mise en œuvre de Schengen/Dublin. En ce qui concerne la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE), actuellement en révision, le DFJP doit demander lors des prochaines délibérations, conformément à la décision du Conseil fédéral du 15 décembre 2003, que l'art. 7 du projet de loi sur les étrangers (P-LEtr) soit modifié.⁴⁹ Les délibérations ne sont pas achevées.

⁴⁸ Une coordination intercantonale n'est pas nécessaire en situation normale; en revanche, en cas de menace accrue ou lors d'événements importants, il est possible d'avoir recours aux structures existantes (concordats de police, Groupe Opérations, Centre fédéral de situation, etc.); cf. ch. 4.1.2.2.

⁴⁹ L'art. 7 P-LEtr (Compétences en matière de contrôle à la frontière) devrait être modifié comme suit:

¹ Les cantons effectuent le contrôle des personnes sur leur territoire.

² Le Conseil fédéral règle, en accord avec les cantons frontaliers, le contrôle des personnes qui est effectué par la Confédération dans la zone frontalière.

Annexe

- Annexe 1: Tableau: vue d'ensemble de la répartition des tâches prévue dans la variante "Cantons" et dans la variante combinée
- Annexe 2: Accord de coopération mutuelle entre le canton de Valais et le Cgfr : « Collaboration Police cantonale / Corps des gardes-frontière » du 21.02.1997
- Annexe 3 : Accord de coopération mutuelle entre le canton de Valais et le Cgfr : « Übernahme der Personenkontrollen in den internationalen Zügen durch das Grenzwachtkops » du 15.01.2004

Vue d'ensemble de la répartition des tâches prévue dans la variante "Cantons" et dans la variante combinée

	Variante "Cantons"	Variante combinée
Corps de police	<ul style="list-style-type: none"> - tâches propres à la police au niveau cantonal - tâches de police à la frontière, actuellement assumées par le Cgfr conformément aux accords passés avec les cantons (p. ex. encaissement des frais et des amendes, dénonciation lors d'infractions mineures à la loi sur les stupéfiants, etc. **) - contrôle des personnes dans les trains internationaux - renforcement de la coopération policière internationale - contrôle des personnes dans les aéroports internationaux - mesures de substitution nationales sur l'ensemble du territoire cantonal (p. ex. contrôles de véhicules sur les grands axes routiers, etc.*) - réintroduction temporaire du contrôle des personnes à la frontière 	<ul style="list-style-type: none"> - tâches propres à la police au niveau cantonal - renforcement de la coopération policière internationale - contrôle des personnes dans les aéroports internationaux - mesures de substitution nationales sur l'ensemble du territoire cantonal, le cas échéant dans la zone frontalière conformément aux accords conclus avec le Cgfr*
Corps des gardes-frontière	<ul style="list-style-type: none"> - tâches douanières à la frontière et sur l'ensemble du territoire (p. ex. lutte contre le trafic de marchandises, lutte contre le trafic d'armes et de stupéfiants, contrôle des marchandises dans le trafic des voyageurs et participation au contrôle du trafic commercial) - tâches relevant du droit de la circulation routière, du droit d'asile et du droit des étrangers - contrôle des personnes dans le cadre des tâches douanières (p. ex. contrôles d'identité de personnes transportant des marchandises non autorisées) 	<ul style="list-style-type: none"> - tâches douanières à la frontière et sur l'ensemble du territoire national - tâches relevant du droit de la circulation routière, du droit d'asile et du droit des étrangers - tâches de police à la frontière, le cas échéant en vertu d'accords passés avec les cantons (p. ex. encaissement des frais et des amendes, etc.**) - contrôle des personnes dans les trains internationaux - mesures de substitution nationales dans la zone frontalière*, le cas échéant en vertu d'accords conclus avec les cantons - réintroduction temporaire du contrôle des personnes à la frontière
Armée	<ul style="list-style-type: none"> - sur demande des cantons, soutien des corps de police par des forces de l'armée à titre subsidiaire (art. 58, al. 2, Cst.) 	<ul style="list-style-type: none"> - les forces de l'armée peuvent, à titre subsidiaire, continuer d'apporter leur soutien au Cgfr (art. 58, al. 2, Cst.); Décisions du CF des 06.11.02 et 26.05.04

* Cf. ch. 3.2

** Cf. à titre d'exemple l'annexe 2: Accord de coopération mutuelle entre le canton d'Argovie et le Cgfr des 22.03 et 19.04.2004.