dodis.ch/64411

PROBLEMES NATIONAUX ET INTERNATIONAUX

DANS LE DOMAINE DE LA SECURITE INTERIEURE

Papier de discussion

à l'intention du Conseil fédéral suisse

présentée par la

Commission d'experts "Contrôle des personnes à la frontière" (CECF)

3003 Berne, le 31 janvier 1993

Dodis

dodis.ch/64411

SOMMAIRE

1 Situation initiale

1.1 Mission

1.2 Notion de sécurité intérieure

1.3 Aperçu de la situation actuelle dans le domaine de la sécurité intérieure

1.4 Nouvelle orientation après le rejet de l'EEE

1.4.1 Une solitude problématique

1.4.2 Réformes de politique intérieure

1.4.3 Contraintes et impondérables de la politique extérieure

1.4.4 Problèmes dans l'hypothèse d'une Suisse qui s'isole ou se distance

2 Objectifs et stratégies de la Suisse

2.1 Introduction

2.2 Aperçu des objectifs en matière de sécurité intérieure

2.2.1 Objets des grandes lignes du Programme de la législature 1991 - 1995 du Conseil fédéral

2.2.2 Autres objectifs de la législature 1991 - 1995

2.2.3 Autres projets de la législature 1991 - 1995

2.2.4 Autres objectifs de la Confédération

2.2.5 Objectifs et stratégies complémentaires proposés par la CECF

dodis.ch/64411

2.3 Politiques communautaires de la CE - intérêts de la Suisse

2.4 Conditions-cadres en politique extérieure

2.5 Solutions possibles

3 Besoins en matière de coordination et de conduite

3.1 Problèmes actuels de coordination

3.2 Nécessité et exigences posées à un futur organe de coordination

4 Mesures

4.1 Mesures prioritaires

4.2 Mesures à moyen terme

Liste des annexes

- Rapport 1 sur la sécurité intérieure
- Rapport 2 sur les modèles d'intégration européenne
- Rapport 3 sur les objectifs en matière de sécurité intérieure
- Mandat du DFJP du 2 septembre 1992
- Membres du comité CECF
- Membres de la commission CECF

dodis.ch/64411

PROBLEMES NATIONAUX ET INTERNATIONAUX DANS LE DOMAINE DE LA SECURITE INTERIEURE

1 Situation initiale

1.1 Mission

Le 2 septembre 1992, M. Arnold Koller, Conseiller fédéral et chef du Département fédéral de justice et police (DFJP), a confié à un comité composé de membres de la Commission d'experts "Contrôle des personnes à la frontière" (CECF) la mission suivante: préparer à l'intention du Conseil fédéral une base de discussion montrant quels sont les problèmes, conséquences et mesures nécessaires dans le domaine de la sécurité intérieure, compte tenu des scénarios *adhésion à l'EEE*, *adhésion à la CE* et *voie solitaire*. Ce document devait également contenir des propositions sur les activités futures de la CECF [1].

La CECF a résumé le résultat de ses travaux dans trois rapports. Ceux-ci reprennent et actualisent pour l'essentiel les problèmes énoncés dans le rapport intermédiaire de la CECF du 21 juin 1991.

Le **rapport 1** *sur la sécurité intérieure* donne un aperçu de la situation actuelle dans le domaine de la circulation des personnes, de la criminalité et de la protection de l'Etat.

Le **rapport 2** est consacré aux différents *modèles et instruments d'intégration européenne*. La CECF a étudié les effets de l'EEE, de la CE, de l'Union Européenne et de l'Organisation de Schengen dans l'éventualité soit d'une adhésion, soit d'un parcours solitaire. L'EEE qui, dans l'intervalle, a perdu, pour le moment du moins, de son actualité pour la Suisse, n'est traité qu'en marge.

Le **rapport 3** donne un aperçu des *objectifs dans le domaine de la sécurité intérieure*. Cet aperçu a été rédigé à l'aide du rapport du Conseil fédéral sur le Programme de la législature 1991 - 1995, daté du 25 mars 1992, ainsi que des objectifs annuels 1993 du DFJP.

Ci-après figure le résumé des principales teneurs de ces rapports.

---

[1] Pour le mandat confié au comité et sa composition, cf. l'annexe correspondante

dodis.ch/64411

1.2 Notion de sécurité intérieure

Le présent rapport a pour objet la **sécurité intérieure au sens large, notion qui va donc au-delà de la sécurité de l'Etat.**

Compte tenu de ses buts, on peut dire, sommairement, que la sécurité intérieure comprend:

a. les mesures nécessaires pour assurer la liberté et la vie des personnes dans *leurs rapports entre elles*;

b. les mesures qui assurent les libertés et droits fondamentaux des citoyens dans *leurs rapports avec l'Etat*;

c. les mesures nécessaires pour la *protection de l'Etat de droit libéral et démocratique*, et

d. les mesures qui assurent le *contrôle de l'exécutif* par le législatif et la justice.

Cette définition comprend aussi les mesures qui garantissent la protection de l'espace vital ainsi que des bases économiques et sociales. Mais ces aspects n'étaient pas au centre du présent travail.

Les domaines étudiés par la CECF concernent en premier lieu les mesures indiquées sous les lettres a à c.

Enfin, en ce qui concerne l'articulation des différents domaines politiques, les mesures préconisées par les Etats membres de la CE dans le *Traité sur l'Union européenne*, au chapitre de la collaboration dans les domaines de la justice et de l'intérieur, ont servi de guide[2].

1.3 Aperçu de la situation actuelle dans le domaine de la sécurité intérieure

L'analyse de la situation actuelle met en relief les aspects énumérés ci-après:

- **Politique des visas:** Des accords bilatéraux et des adaptations autonomes ont permis de tenir compte des développements dans le domaine des migrations incontrôlées et de la politique des Etats de la CE. Il faut relever l'*abrogation du visa* envers la Pologne et la Slovénie ainsi que l'*introduction du visa* pour les ressortissants des pays suivants: Algérie, Maroc, Tunisie, ancienne République fédérative socialiste de Yougoslavie, République Dominicaine et Haïti. Les prescriptions en matière de visas, plus rigoureuses à la suite des problèmes de migration, occasionnent de plus en plus de travail aux représentations suisses à l'étranger.

---

[2] Article K.1 du Traité adopté à Maastricht sur l'Union européenne; cf. chiffre 2.3

dodis.ch/64411

- **Politique à l'égard des étrangers:** A la fin de 1992, 1'213'463 étrangers (année précédente: 1'163'233) au bénéfice d'une autorisation de séjour (25 pour cent) ou d'une autorisation d'établissement (75 pour cent) résidaient en Suisse. Cela représente une augmentation de 4,3 pour cent par rapport à 1991. La proportion d'étrangers au sein de la population suisse résidante permanente a passé de 17,1 pour cent à 17,6 pour cent. En 1992, 128'183 étrangers (année précédente: 126'645) ont immigré en Suisse. En revanche, il y a eu 80'373 émigrations (l'année précédente: 66'424). Ainsi, le bilan migratoire accuse un excédent de 47'810 personnes (année précédente: 60'221). Environ 67 pour cent (année précédente: 70 pour cent) de la population étrangère résidante permanente provient d'un Etat de la CE ou de l'AELE. On ne peut manquer de constater que l'immigration en provenance de pays situés en-dehors de la zone CE/AELE est disproportionnée. Si l'on considère une période plus longue, il apparaît que le nombre des étrangers en provenance de ces Etats a certes augmenté, mais que proportionnellement au nombre total des étrangers, il a fortement diminué. 26'736 étrangers (année précédente: 27'672) possédaient le *statut de réfugié*. 11'172 étrangers (année précédente: 8'603) ont obtenu la *nationalité suisse*. En ce qui concerne la population résidante *exerçant une activité lucrative*, la proportion des étrangers atteignait 27 pour cent à fin août 1992. Le nombre des *saisonniers* a diminué de 115'924 à fin août 1991, à 93'118 (-19,7 pour cent) à la même période en 1992, tandis que celui des *frontaliers* régressait parallèlement de 182'641 à 169'942 (-7,0 pour cent).

- **Politique de l'asile:** En une année, le nombre des requérants d'asile a baissé de 41'629 à 18'138 (environ 57 pour cent). Comme raisons principales de cette régression, les facteurs ci-après ont joué un rôle: l'accélération de la procédure, rendue possible par la modification de juin 1990 de la loi sur l'asile et le renforcement des effectifs de l'Office fédéral des réfugiés; l'interdiction générale de travailler pendant les trois mois suivant le dépôt de la demande que les cantons peuvent prolonger à six mois s'il existe une décision de première instance; la situation défavorable sur le marché de l'emploi; la diminution de l'argent de poche, etc. Le taux moyen de reconnaissance de la qualité de réfugié a passé de 3 à 4,5 pour cent. Les requérants d'asile provenaient essentiellement de l'ex-Yougoslavie (35 pour cent), du Sri Lanka (16 pour cent) et de la Turquie (10 pour cent). En 1992, 4'871 requérants d'asile (année précédente: 3'477) ont quitté volontairement la Suisse, 4'068 (année précédente: 3'873) ont été renvoyés dans leur pays d'origine (3'968) ou dans un Etat tiers (100); 17'303 (année précédente: 14'017) sont partis de Suisse de manière non contrôlée ou ont passé à la clandestinité. Lors de différentes campagnes du Conseil fédéral, au cours de l'an dernier, quelque 4'350 personnes chassées par la guerre sévissant en ex-Yougoslavie ont été accueillies en Suisse. - Une raison d'inquiétude est le nombre croissant d'étrangers impliqués dans des activités criminelles.

dodis.ch/64411

- **Migrations incontrôlées et travail au noir:** L'an dernier, on a constaté un accroissement soudain de pseudo-touristes péruviens. Ce phénomène est probablement lié, pour l'essentiel, à l'introduction du visa obligatoire par l'Italie. En comparaison avec l'année précédente, le travail au noir *constaté officiellement* a diminué d'environ 4 pour cent en 1992. Toutefois, la statistique du travail au noir, établie simplement sur la base des interdictions d'entrer en Suisse prononcées contre des étrangers, ne saurait donner qu'une image incomplète du phénomène. De même, il manque un moyen d'enregistrer, de façon centralisée et selon des critères uniformes, les méthodes des passeurs et des faussaires. Aussi une analyse concluante n'est-elle pas possible, ce qui représente un désavantage important pour le développement de stratégies défensives. Enfin, il manque une analyse des jugements pénaux ayant rapport à l'activité de passeur et l'emploi incontrôlé d'étrangers. Il serait souhaitable de combler ces lacunes lors de la mise en pratique des résultats de la *Conférence de Berlin sur les mouvements migratoires incontrôlés.*

- **Contrôle à la frontière:** En comparaison avec l'année précédente, le *Corps des gardes-frontière* a remis davantage de personnes à la police, procédé à plus de refoulements et découvert davantage de cas de trafic de drogues. Au total, 131'279 étrangers (année précédente: 108'470) se sont vu refuser l'entrée en Suisse pour des raisons formelles. Dans le but de concentrer les passages, plusieurs petits postes frontière ont été fermés en 1992. Le potentiel en hommes et en matériel ainsi libéré peut être engagé en souplesse aux points stratégiques. Cette action, qui prévoit la fermeture d'une quarantaine de postes frontière, doit prendre fin au début du mois d'avril 1993. Les *polices cantonales de frontière* ont enregistré en 1992 un total de 12'401 refoulements contre 10'490 l'an précédent, soit un *accroissement* de 18,2 pour cent.

- **Criminalité:** Une appréciation de la situation dans l'ensemble de la Suisse est malaisée dans la mesure où des instruments spécifiques de saisie font défaut au niveau fédéral. Cependant, on constate une plus grande propension aux délits, davantage de violence et une augmentation du crime organisé international. Cette évolution met les organes de justice et de police devant des problèmes nouveaux et toujours plus difficiles en matière de poursuite pénale et d'administration de preuves. Les adaptations de nature juridique et structurelle sont presque toujours en retard sur les besoins. La recrudescence sensible de la criminalité en général est le fait avant tout des infractions contre le patrimoine et des vols commis en corrélation avec le financement de la consommation de drogues.

- **Protection de l'Etat:** L'extrémisme violent demeure bien réel dans notre pays aussi. Les actes délictueux sur fond xénophobe ont considérablement régressé par rapport à l'année précédente. Pour le moment, on ne constate aucun foyer terroriste actif en Suisse.

dodis.ch/64411

1.4 Nouvelle orientation après le rejet de l'EEE

1.4.1 Une solitude problématique

Considérant l'internationalisation croissante de la criminalité et la ramification à large échelle, au plan international, des mesures de protection de la sécurité intérieure d'une part, et les intérêts coïncidents des Etats européens d'autre part, la CECF était parvenue dans son premier rapport intermédiaire à la conclusion que voici: sous l'angle purement objectif, une adhésion à la CE constituerait le moyen adéquat pour concrétiser les objectifs visés dans le domaine de la sécurité intérieure. Elle a constaté qu'en restant en dehors de la CE, certains buts (par exemple la simplification recherchée des contrôles aux frontières, les solutions urgentes à apporter à des problèmes dans le domaine de la politique des étrangers et de l'asile et la lutte contre le crime organisé) ne peuvent pas être atteints ou pas dans la mesure souhaitable, et seulement au prix de grandes difficultés. Sont notamment en cause les domaines dans lesquels les Etats de la CE ont élaboré ou sont en train d'élaborer des politiques communautaires.

Le fait de jouer les cavaliers seuls suscite des problèmes à multiples facettes et rend tributaire de nombreux impondérables et circonstances dont l'impact a plutôt gagné en importance depuis le rejet de l'EEE, le 6 décembre 1992. On peut distinguer trois groupes de problèmes, présentés brièvement ci-après.

1.4.2 Réformes de politique intérieure

En matière de politique intérieure, les projets ci-après vont notamment influencer la situation intérieure de sécurité:

- Réforme de la **politique à l'égard des étrangers:** Celle-ci pourrait être orientée vers un libre-passage intercantonal plus étendu, une révision du statut des saisonniers et une libéralisation finalisée de l'admission de main-d'oeuvre en provenance des Etats de l'OCDE; cependant, la réalisation de la réciprocité envers les Etats de l'EEE devrait se heurter à des difficultés. Pour maintenir ouverte l'option d'une adhésion à la CE, il sera nécessaire également de ne pas perdre de vue la politique migratoire des Etats membres de la CE envers les étrangers provenant d'Etats tiers (ce qui fait partie de la politique communautaire de la CE). Pour cette raison aussi, mais également aux fins d'un rapport équilibré entre la population résidante indigène et celle d'origine étrangère, il s'agit de maintenir la politique de limitation et notamment de limiter strictement l'admission de ressortissants d'Etats non membres de l'EEE.

dodis.ch/64411

- Réforme de la **politique économique**: Une situation de récession économique avec un taux élevé de chômage peut avoir des répercussions néfastes sur la sécurité. Comme le montrent des exemples à l'étranger, la propension à commettre des délits est bien plus élevée chez les chômeurs des agglomérations urbaines que dans la population active.

- Adaptation des **contrôles à la frontière** aux nouvelles circonstances: Afin d'éviter des pertes inexcusables sur le plan de la sécurité, une simplification encore plus grande, voire l'abolition des contrôles à la frontière ne pourra être envisagée que lorsqu'il existera des mesures de compensation appropriées.

1.4.3 Contraintes et impondérables de la politique extérieure

Dans le domaine de la politique extérieure, il faut signaler les faits et impondérables suivants:

- **Contrainte d'une coopération** institutionnalisée: Le caractère international du phénomène migratoire, du crime organisé et du terrorisme obligent les Etats à coopérer dans le cadre de structures de droit public, déterminées selon des principes démocratiques. De simples modes informels de collaboration sont généralement insuffisants (par ex. protection des données). *La responsabilité politique de l'Etat exclut donc la voie complètement solitaire.*

- Une **autre solution** consisterait en un repli et un isolement complets, avec des contrôles rigoureux de police et de douane aux frontières. Si ce modèle est envisageable en théorie, il serait totalement irréaliste en raison des suites économiques, politiques, sociales et techniques qu'il ne manquerait d'entraîner.

- Le recours à des accords **bilatéraux** ne dépend pas seulement de la volonté des futurs partenaires contractuels, mais aussi des possibilités institutionnelles et juridiques de ces derniers.

- Des stratégies et procédés **multilatéraux** sont plus prometteurs et, du fait de leur synergie, s'avèrent en fin de compte moins onéreux. Certes, ils peuvent restreindre la marge de manoeuvre au niveau national en faveur des intérêts communs des parties; néanmoins, la tendance actuelle s'oriente indubitablement dans cette direction.

dodis.ch/64411

1.4.4 Problèmes dans l'hypothèse d'une Suisse qui s'isole ou se distance

Une absence de participation de la Suisse dans les domaines susnommés pourrait lui valoir des problèmes et des dangers nouveaux:

- Embarras au passage de la frontière, notamment pour le **petit trafic frontalier**, suite à l'application du mode de contrôle des frontières extérieures élaboré par les Etats membres de la CE et ceux de Schengen.

- Aggravation des **problèmes migratoires** en Suisse en raison de la politique commune des visas et de l'asile des Etats membres de la CE (conception des Etats tiers exempts de persécution et des réglementations en matière de compétences pour l'examen des demandes d'asile). La suppression des frontières intérieures au sein des Etats de Schengen pourrait également engendrer un danger plus grand d'entrées incontrôlées, puisque la Suisse est largement exclue des mesures compensatoires.

- Danger de l'insularisation progressive dans les **domaines du droit, des recherches de police et des connaissances techniques**, alors que les Etats qui nous entourent améliorent constamment leur niveau de sécurité, grâce à la dynamique de l'intégration.

- **Désavantages pour les citoyens suisses** dans les Etats membres de la CE. Cela vaut par exemple pour l'obligation de s'annoncer qui peut être imposée aux ressortissants d'Etats tiers à la suite de la Convention d'application de l'Accord de Schengen.

dodis.ch/64411

2 Objectifs et stratégies de la Suisse

2.1 Introduction

Le Conseil fédéral avait inscrit son intention de simplifier les *contrôles aux frontières* pour répondre à un besoin collectif, dans le cadre de l'intégration européenne (l'EEE aurait représenté un pas de plus dans cette direction). Une simplification, voire un démantèlement des contrôles à la frontière, présuppose qu'il existe des *mesures de compensation* appropriées, pour que le citoyen ne subisse pas des atteintes inconsidérées à la sécurité. Or, de telles mesures existent, de manière exhaustive, dans la *Convention d'application de l'Accord de Schengen* et, de manière plus limitée, dans la *Convention du 15 juin 1990 relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres des communautés européennes* (Convention de Dublin) et la *Convention relative au franchissement des frontières extérieures*, qui n'est pas encore signée et qui a été préparée par les *Etats membres de la Communauté européenne*.

Actuellement, les Etats non membres de la CE n'ont pas la possibilité d'adhérer à ces conventions. Toutefois, les Etats membres de la CE ont offert aux Etats de l'AELE une *convention parallèle à la Convention de Dublin*.

La CECF estime qu'en dépit du rejet du traité sur l'EEE, il existe toujours de bonnes raisons d'examiner d'un oeil critique la question des contrôles aux frontières. Cependant, ceux-ci doivent s'inscrire dans le **cadre général de la sécurité intérieure** et, par conséquent, ne peuvent être isolés du contexte. Dans la perspective des confrontations démocratiques à entreprendre, il est indispensable, de surcroît, de chercher à percevoir avec soin quels sont les besoins de sécurité individuels et collectifs; il convient ensuite de comparer les solutions possibles et les restrictions *nationales* avec les avantages et les inconvénients d'un processus institutionnalisé *supranational*.

Dans les paragraphes ci-après figure la liste des objectifs dans le domaine de la sécurité intérieure, fondée sur le Rapport du Conseil fédéral sur le Programme de la *législature 1991 - 1995*[3] et sur les *Objectifs du DFJP pour 1993*.

Cette liste, **complétée par les propositions quant aux buts à atteindre et à la stratégie à suivre, soumises par la CECF dans le présent document** (cf. chiffre 2.2.5), pourrait inspirer un futur *catalogue de mesures coordonnées* à l'intention des organes de direction compétents de la Confédération et des cantons.

---

[3] FF 1992 III 1

dodis.ch/64411

2.2 Aperçu des objectifs en matière de sécurité intérieure

2.2.1 Objets des grandes lignes du Programme de la législature 1991 - 1995 du Conseil fédéral

- R3: Ratification de divers accords internationaux portant sur la lutte contre les stupéfiants (divers AF) et législation eurocompatible relative à la lutte contre le trafic de stupéfiants, le crime organisé et le blanchissage d'argent (objectif 9).

- R7: Nouvelle rédaction de la législation sur le nombre, l'entrée, le séjour et l'établissement des étrangers (objectif 13).

- R14: Loi sur la protection de l'Etat (objectif 19).

- R15: Législation fédérale sur l'acquisition, le commerce, le port et la remise d'armes et de munitions (objectif 20).

2.2.2. Autres objectifs de la législature 1991 - 1995

- Politique des réfugiés: octroi de l'asile à des personnes persécutées pour des motifs politiques; respect des conventions internationales (objectif 7).

2.2.3 Autres projets de la législature 1991 - 1995

- Conventions d'entraide judiciaire ou conventions additionnelles à la convention européenne d'entraide judiciaire avec l'Australie, le Canada, les Etats-Unis, le Mexique, la France et l'Italie.

- Adhésion à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

- Rapport sur l'extrémisme.

- Bases juridiques et statut de la Division Presse et Radio

- Révision de la loi sur le matériel de guerre

- Naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers ayant passé leur enfance en Suisse (cst et LF; objectif 13).

- Révision de la loi sur l'entraide judiciaire

- Révision du code pénal et du code pénal militaire en rapport avec la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

dodis.ch/64411

2.2.4 Autres objectifs de la Confédération

- **Politique des visas:** Harmonisation de l'obligation et de la pratique des visas avec les Etats européens, pour empêcher que les migrations incontrôlées ne se replient sur la Suisse.

- **Politique à l'égard des étrangers et des réfugiés:** Amélioration de la coordination entre les deux domaines politiques; conclusion d'une convention parallèle à la Convention de Dublin; adhésion à l'Accord de réadmission Schengen-Pologne; création d'un réseau contractuel largement ramifié au sujet de la reprise de personnes en séjour illégal; lutte plus efficace contre le trafic de drogues exercé par des requérants d'asile.

- **Migrations incontrôlées:** Mise en oeuvre des résultats de la Conférence de Berlin sur les mouvements migratoires incontrôlés (notamment la reconnaissance de l'activité des passeurs comme punissable, bien plus en tant qu'atteinte à la dignité humaine que comme infraction aux prescriptions sur l'entrée et le départ, institution d'unités spéciales pour lutter contre ces activités, échange d'informations sur les mouvements migratoires illégaux, y compris la création des bases légales nécessaires à l'échange des données personnelles, conclusion de conventions de réadmission, obligation des entreprises de transport d'empêcher les entrées illégales en Suisse); mise en oeuvre des résultats de la Conférence de Vienne sur la migration Est-Ouest. Une partie de ces objectifs présupposent une révision de la LSEE.

- **Contrôles aux frontières:** Simplification des contrôles de police des personnes dans la mesure où la situation de sécurité et le droit de réciprocité le permettent; orientation des contrôles sur les dangers effectifs en mettant l'accent sur les points névralgiques (contrôle en fonction des risques).

- **Crime organisé:** Engagement d'agents de liaison à l'étranger; mise sur pied d'une banque de données sur les stupéfiants; création d'une centrale de communication et de transmission exploitée 24 heures sur 24 à l'OFP; examen de la question de l'éventuelle prise en charge par la Confédération de nouvelles tâches de police dans les domaines du crime organisé et de la criminalité économique.

- **Mesures organisationnelles:** Création d'une unité organisationnelle (provisoirement à l'OFE) chargée de s'occuper de la sécurité intérieure en relation avec l'évolution de la situation internationale; analyse des effets du développement européen (Schengen, migration) sur la sécurité intérieure de la Suisse.

dodis.ch/64411

2.2.5 Objectifs et stratégies complémentaires proposés par la CECF

- **La capacité d'intégration et de coopération** doit être développée par les moyens suivants:

  . davantage d'initiatives de politique extérieure;
  . échange d'agents de liaison, d'attachés de police et de sécurité;
  . organisation et mise à disposition de lieux adéquats pour la tenue de conférences ministérielles ou au niveau de hauts fonctionnaires;
  . offres de coopération définies par une conception (par ex. Eurasyl, propositions innovatrices de coopération en tenant compte des Etats européens dont le régime politique a changé, organisation de séminaires sur des thèmes d'actualité, offre attrayante en vue de l'institution d'une *académie européenne de conduite de police* en Suisse, etc.).

- **La compétence et la souplesse** de tous les organes et institutions chargés de garantir la sécurité intérieure devraient être améliorées, entre autres par les mesures que voici:

  . adaptation ou création des bases légales nécessaires et fixation des priorités correspondantes (notamment dans le domaine de l'entraide judiciaire et administrative, de la protection des données, du droit pénal s'appliquant en particulier à la lutte contre le crime organisé, des systèmes de procédure pénale, de l'observation et de la poursuite au-delà des frontières, etc.);
  . thématisation politique des principales questions touchant à la sécurité intérieure (commissions politiques des Chambres fédérales, Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police);
  . promotion et encouragement de la criminologie dans les universités suisses;
  . garantie de l'eurocompatibilité des systèmes suisses de données (p.ex. DOSIS).

- **Politique à l'égard des étrangers:** Lors de l'élaboration de la *politique d'admission* des demandeurs d'emploi étrangers, il faudrait tenir compte davantage des critères de sécurité intérieure.

dodis.ch/64411

- **Crime organisé:** Entre le crime international organisé et la migration incontrôlée existent des liens étroits. Aussi, l'engagement prévu par le DFJP d'agents de liaison à l'étranger ne devrait pas se limiter à la seule lutte contre la criminalité de la drogue, mais (à l'exception de la protection de l'Etat) couvrir autant que possible tous les secteurs actuels de la sécurité intérieure. En outre, il conviendrait d'examiner si cette activité ne peut pas être partagée ("burden sharing") entre Etats amis ou si de telles prestations ne devraient pas être offertes à des Etats dignes de confiance.

- **Sécurité dans les moyens de transport publics:** Les mesures prises à cet effet dans l'*aviation civile* doivent être maintenues. Quant à la sécurité des voyages *par le rail*, elle devrait être améliorée.

- **Structure de police et justice:** Vu les multiples problèmes de poursuite et d'administration des preuves, il existe un urgent besoin d'action notamment en matière de structures pour la lutte contre la criminalité internationale organisée (adaptation des bases légales, spécialisation, formation, moyens financiers).

- **Formation et perfectionnement de la police:** Ces deux objectifs devraient être davantage axés sur les besoins actuels, par exemple en renforçant le lien entre la science et la pratique, au moyen de mesures d'incitation financière ou de missions de recherche, etc. Il faudrait encourager l'organisation et la participation à des séminaires nationaux et internationaux.

- **Coordination et fédéralisme:** Dans l'intérêt de l'efficacité et d'un engagement optimal des moyens disponibles, il est indiqué, en améliorant la *coordination* entre les cantons aussi bien qu'entre ceux-ci et la Confédération, de développer des *politiques communes* en Suisse également, sur l'exemple des politiques communautaires de la CE. De même, il convient d'adapter aux nouveaux défis la répartition des tâches selon les principes de la *subsidiarité* et de la *complémentarité*. A cet effet, les structures de coordination et de conduite devraient être améliorées et des priorités fixées. En outre, la complexité et le caractère international du crime organisé parlent en faveur d'une *transmission raisonnable des compétences* à la Confédération.

- **Relations publiques:** La formation de l'opinion publique devrait occuper une place plus importante. En matière de politique d'information, il faudrait accentuer davantage l'importance croissante de l'intégration européenne pour la sécurité intérieure. A cette fin, il serait indiqué d'insister, auprès du public suisse, sur l'importance que présentent les *politiques communautaires de la CE* et les *accords contractuels de Schengen* (signification, portée, effets sur nos institutions démocratiques, etc.).

dodis.ch/64411

- **Aspects financiers:** Il conviendait d'établir, sous l'angle de la sécurité intérieure, une *analyse de coût/bénéfice* des scénarios *voie solitaire/adhésion à la CE.*

2.3 Politiques communautaires de la CE - intérêts de la Suisse

Vu la **large similitude des problèmes au plan international** dans le domaine de la sécurité intérieure, problèmes dont les causes ne résident pas dans le marché commun et donc d'autant plus urgents à résoudre pour les Etats de la CE, la Suisse a un intérêt évident à participer aux *politiques communautaires européennes*. A ce propos, les Etats membres de la CE, en partie au titre de la collaboration politique européenne, en partie dans le cadre de Schengen, ont notamment développé les accords contractuels et instruments suivants:

- *Traité sur l'Union européenne* du 7 février 1992 ("Maastricht"). Y sont en particulier désignés les domaines d'*intérêt commun* dans lesquels les Etats membres souhaitent collaborer plus intensément désormais (*politiques* dites *communautaires)*. Cependant, l'accord ne concède dans un premier temps que des *compétences* communautaires limitées (1er pilier, limité pour le moment à la **politique des visas**). Toutefois, il contient une clause évolutive ("passerelle"); autrement dit, les domaines figurant aujourd'hui encore sous le 3e pilier[4] peuvent, sur demande d'un Etat membre et par décision unanime, être dévolus à la compétence communautaire décrite sous le 1er pilier. L'accord devait entrer en vigueur au début de 1993. Un retard s'est ensuivi notamment en raison du refus de la ratification opposé par le peuple danois[5].

- *Convention relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres des communautés européennes*, du 15 juin 1990 (dite Convention de Dublin). Cette convention a été signée par tous les Etats membres de la CE, mais n'a été ratifiée jusqu'à présent que par quatre Etats. L'entrée en vigueur était initialement prévue au 1er janvier 1993.

---

[4] Il s'agit de la politique de l'asile, du franchissement des frontières extérieures, de la politique d'immigration et de celle envers les ressortissants d'Etats tiers, de la lutte contre la dépendance de la drogue, la lutte contre l'escroquerie internationale, la collaboration judiciaire en matière civile, la collaboration judiciaire en matière pénale, la collaboration en matière de douanes et la collaboration de la police pour la prévention et la répression du terrorisme, du trafic illégal de drogue et d'autres formes graves de la criminalité internationale (cf. art. K. 1 du Traité conclu à Maastricht sur l'Union européenne).

[5] Etat des ratifications au 1er janvier 1993: Belgique, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Portugal, Espagne.

dodis.ch/64411

- *Convention des Etats membres des communautés européennes relative au franchissement des frontières extérieures.* Cette convention, qui aurait dû entrer en vigueur au début de 1993, n'a pas encore pu être signée (à cause de la question de Gibraltar).

- *Accord entre les Gouvernements des Etats de l'Union économique du Belelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes*, du 19 juin 1990 (Accord de Schengen).

  Cet accord règle la suppression totale des contrôles aux frontières communes et comprend à titre compensatoire un "paquet de mesures multiples" qui doit empêcher une perte inexcusable sur le plan de la sécurité. A l'exception du Danemark, de la Grande-Bretagne et de l'Irlande, tous les Etats de la CE y ont adhéré. Cet accord[6] doit entrer en vigueur au cours de 1993.

- *Accord entre l'Allemagne, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas ainsi que la Pologne relatif à la réadmission de personnes en situation irrégulière*, du 29 mars 1991. Cet accord multilatéral de droit public est déjà en vigueur. Les Etats membres peuvent inviter d'autres Etats à y adhérer.

- Les *rencontres* semestrielles *des ministres de l'immigration de la CE* servent à adopter des stratégies communes.

- TREVI (communauté de travail des Etats membres de la CE concernant le **terrorisme**, le **radicalisme**, l'**extrémisme**, la **violence internationale)** avec des rencontres semestrielles des *ministres* compétents dans ces domaines, des *chefs de police* compétents ainsi que des quatre *groupes de travail Lutte contre le terrorisme, Affaires de police générales, Lutte contre le crime organisé* et *Mesures de compensation au sein du marché intérieur de la CE.*

- *Europol* (actuellement au stade de l'édification; politique communautaire de la CE). Cet *office de police européen*, conçu tout d'abord comme "Drug-Enforcement-Unit" et comme plaque tournante des données servant à la lutte contre le crime international organisé, a pour objectif la prévention et la répression de toutes les formes de criminalité.

---

[6] Les Etats suivant l'ont ratifié jusqu'ici (état au 1er janvier 1993): France, Luxembourg, Espagne et Portugal; la ratification par les cinq "Etats fondateurs" est nécessaire pour l'entrée en vigueur.

dodis.ch/64411

- *SIS* (Système d'information de Schengen; se trouve en voie d'édification). Sa mise en fonction est l'une des conditions de l'entrée en vigueur de la Convention d'application de Schengen.

2.4 Conditions-cadres en politique extérieure

Certes, la Suisse est en principe libre de concevoir à sa guise sa politique intérieure. Mais en fait, notamment au plan des accords bilatéraux ou multilatéraux, elle devra compter avec des obstacles puisque les Etats membres de la CE (et à l'avenir probablement ceux de l'EEE également) ont développé ou développent des politiques communautaires. Celles-ci pourraient toucher aussi les activités d'autres organisations internationales (par ex. Conseil de l'Europe, Interpol). En outre, la Suisse sera toujours davantage contrainte de concrétiser toute seule, après coup, certains acquis des politiques communautaires de la CE, pour éviter des retombées indésirables avec tous les risques en politique intérieure et extérieure qu'elles pourraient entraîner.

Au sujet des accords bilatéraux et multilatéraux, il faut donc tenir compte des conditions-cadres suivantes:

- **Politique des visas:** accords bilatéraux et multilatéraux; Conseil de l'Europe; CSCE; politique communautaire de la CE (convention relative au franchissement des frontières extérieures; Maastricht; Schengen).

- **Pratique des visas:** Conseil de l'Europe; CSCE; politique communautaire de la CE (convention relative au franchissement des frontières extérieures; Maastricht; Schengen).

- **Politique à l'égard des étrangers:** conventions et accords bilatéraux d'établissement; conventions concernant le recrutement; accords concernant les stagiaires; accords sur le statut juridique des frontaliers; CEDH; Conseil de l'Europe; AELE; OCDE; CE/EEE; Maastricht.

- **Politique de l'asile:** convention de Genève relative au statut des réfugiés; CEDH; Conseil de l'Europe; ONU; politique communautaire de la CE (convention de Dublin sur le premier asile, Maastricht, TREVI, Schengen).

- **Mouvements migratoires incontrôlés:** conférence de Berlin sur les mouvements migratoires incontrôlés; conférence de Vienne sur la migration Est-Ouest; Conseil de l'Europe; OCDE; OACI; CEAC; accord de réadmission Schengen-Pologne; accords bilatéraux de réadmission.

dodis.ch/64411

- **Contrôles aux frontières:** accord bilatéral sur le petit trafic frontalier, accords bilatéraux concernant la reprise de personnes à la frontière avec l'Allemagne, la France et l'Autriche; politique communautaire de la CE (accord relatif au franchissement des frontières extérieures; Maastricht; Schengen).

- **Crime organisé, terrorisme:** Interpol; Conseil de l'Europe; ONU; OCDE; G-7; politique communautaire de la CE (accord relatif au franchissement des frontières extérieures; Maastricht; TREVI; Europol; Schengen; SIS).

- **Collaboration dans le domaine douanier:** accords bilatéraux et multilatéraux (p.ex. procédé commun d'expédition); conseil des douanes; GATT; CE; Maastricht.

2.5 Solutions possibles

Etant donné que nos Etats voisins doivent tenir compte des intérêts de la communauté et que les Etats membres de la CE et de Schengen ont une compétence contractuelle limitée, il est vraisemblable que les projets d'accords bilatéraux de la Suisse se heurteront à des obstacles variés. Aussi la CECF estime-t-elle que notre pays aurait avantage à axer ses efforts en politique étrangère sur une *participation aux accords multilatéraux existants*. L'accord parallèle à la convention de Dublin qui est envisagé ainsi que l'adhésion en vue à l'accord de réadmission Schengen-Pologne vont dans la bonne direction.

Actuellement, il n'est pas possible aux Etats non membres de la CE d'adhérer à *la Convention d'application de l'Accord de Schengen* ni à la *Convention relative au franchissement des frontières extérieures*. Les Etats de Schengen ainsi que les Etats membres de la CE justifient leur position par l'article 8a du Traité de Rome. Leur argumentation est parfaitement plausible si l'on relie ces accords à la perspective du grand marché de la CE. En revanche, il semble difficile de faire découler de l'article 8a une obligation juridique, voire politique, d'exclure les Etats non membres de la CE. La logique de cette disposition programmatique correspondrait bien davantage à ce que les candidats à l'adhésion à la CE devraient adopter les mesures fixées dans ces accords *à titre de condition et de prestation préalable* à leur future adhésion. En tous les cas, une limitation à la seule convention de Dublin serait difficilement compréhensible.

On pourrait encore avancer un autre argument à ces considérations. Dans son rapport du 9 juin 1989 aux membres du Conseil de l'Europe, le groupe des coordinateurs a déclaré littéralement ce qui suit au sujet du terme "libre circulation": "... Dans de nombreux cas, les mesures proposées, notamment celles qui sont liées aux prescriptions sur l'immigration, à l'entraide juridique et au renforcement de la collaboration entre les forces de police, sont

dodis.ch/64411

en soi souhaitables, même si l'objectif de la libre circulation confère à leur réalisation encore davantage d'urgence et d'importance...". Pour cette raison, on ne comprendrait guère que les Etats de la CE veuillent empêcher la Suisse de concrétiser avec eux des mesures souhaitables, d'autant moins qu'une telle attitude nuirait également aux propres impératifs de sécurité intérieure de la CE.

C'est pourquoi la CECF est arrivée à la conclusion que la Suisse devrait tenter de s'assurer l'accès, par un *accord parallèle* (ou l'adhésion, si cela est possible), à *la Convention d'application de l'Accord de Schengen et/ou à la Convention des Etats membres des communautés européennes relative au franchissement des frontières extérieures*. Ce dessein peut paraître utopique au premier coup d'oeil. Il s'agit cependant, pour la CECF, de la seule voie réaliste permettant de tenir suffisamment compte des *besoins de sécurité largement similaires dans toute l'Europe*. Une autre solution équivalente sous forme d'un réseau d'accords bilatéraux ne devrait guère se présenter, du fait des obligations de droit communautaire auxquels sont soumis les Etats voisins de Schengen. Un tel procédé, qui devrait être planifié à long terme, impliquerait des progrès allant pour ainsi dire de bas en haut, par petites étapes précises. Mais il faudrait pour ce faire que la CE revienne sur sa position actuelle qui lui fait craindre des effets préjudiciables dans le cas d'une ouverture plus grande. Le résultat serait un *espace européen de sécurité* auquel pourraient aussi prendre part les Etats qui, pour une raison ou une autre, ne peuvent ou ne veulent pas encore devenir membres de la communauté européenne. Dès lors, pour la Suisse, la contrainte d'une adhésion à la CE se ferait moins lourde. Par ailleurs, les conditions d'une telle adhésion, pour autant que ce but demeure souhaitable, s'amélioreraient nettement sur le plan politique tant intérieur qu'extérieur.

Aussi la CECF recommande-t-elle expressément de diriger avec ténacité dans cette direction les efforts déployés en politique intérieure et extérieure. Il faudrait tout spécialement tirer profit des possibilités privilégiées de contact avec TREVI et l'organisation de Schengen. Par ailleurs, les initiatives suisses devraient être multipliées aux niveaux bilatéral et multilatéral. Elles pourraient par exemple consister à organiser ou lancer des conférences internationales et des séminaires sur les aspects de la sécurité intérieure. Une intensification des efforts en vue de la création d'une Académie européenne de police en Suisse pourrait également s'avérer payante. Enfin, il y aurait lieu de ne pas négliger le processus de collaboration qui s'offre à la suite de la Conférence de Berlin sur les mouvements migratoires incontrôlés.

dodis.ch/64411

3. Besoins en matière de coordination et de conduite

3.1 Problèmes actuels de coordination

Dans le domaine de la sécurité intérieure, l'exécution des tâches incombe dans une mesure extrêmement large aux cantons. La compétence de la Confédération se limite pour l'essentiel à la législation sur l'entrée et le départ, le séjour et l'établissement des étrangers, la politique des visas, celle de l'admission, le renvoi et l'éloignement d'étrangers ainsi que l'octroi ou le refus de l'asile. S'y ajoutent des fonctions dans le cadre des services centraux, de la protection de l'Etat et de l'entraide judiciaire internationale (y compris Interpol). En outre, la Confédération exerce le contrôle douanier et, sur les passages de la frontière par la route et dans le trafic ferroviaire local, les contrôles d'identité. Enfin, la surveillance du terrain entre les postes frontière officiels est du domaine de la Confédération.

L'absence d'un forum national pour tous les aspects de la sécurité intérieure au sens large est de plus en plus ressentie négativement. Constituée en 1990 à l'instigation du chef du DFJP, la "Commission d'experts en matière de contrôles d'identité aux frontières" (CECF) ne peut assumer cette fonction dans la mesure souhaitable, du fait de son mandat limité et de sa composition. Notamment, il lui manque - quasiment per definitionem - une certaine dimension politique. La Conférence des directeurs cantonaux de justice et police a demandé un élargissement de cette commission. En outre, la Conférence des commandants cantonaux de police de Suisse (CCPCS) réclame une place permanente au sein des délégations suisses aux conférences internationales traitant des thèmes de sécurité intérieure.

A l'échelon fédéral, le DFJP est responsable de gérer les affaires relevant de la sécurité intérieure. Six offices sont **directement** investis de tâches de sécurité:

- l'Office fédéral de la police (DFJP)
- l'Office fédéral des étrangers (DFJP)
- le Ministère public (DFJP)
- l'Office fédéral des réfugiés (DFJP)
- le Coordinateur en matière de politique internationale des réfugiés (DFAE)
- l'Administration fédérale des douanes (DFF)

A l'échelon cantonal, les mêmes fonctions sont dévolues aux directions de justice et police ou à la police cantonale, à la police des frontières et à la police des étrangers.

Parmi les offices concernés **moins directement** par les tâches de sécurité, citons:

dodis.ch/64411

-au niveau fédéral:

- le Secrétariat général du DFJP (BASIS)
- le Responsable fédéral de la protection des données (DFJP)
- l'Office fédéral de la justice (DFJP)
- l'Office fédéral de la protection civile (DFJP)
- le Bureau de l'intégration DFAE/DFEP
- la Direction politique (DFAE)
- la Direction des organisations internationales (DFAE)
- la Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire (DFAE)
- la Direction administrative et du service extérieur (DFAE)
- les ambassades et consulats suisses (DFAE)
- l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage (DFI)
- l'Office fédéral de la santé publique (DFI)
- le Groupement de l'état-major général (DFM)
- l'Office central de la défense (DFM)
- l'Office fédéral des affaires économiques extérieures (DFEP)
- l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (DFEP)
- l'Office fédéral des transports (DFTCE)
- l'Office fédéral de l'aviation civile (DFTCE)

- aux niveaux cantonal et communal:

- les contrôles des habitants subordonnés aux directions de justice, de police, militaire, de l'assistance publique, de la santé publique ou de l'économie publique ainsi que les différents services de police spécialisés (police de l'hygiène, police de l'artisanat, etc.)

Actuellement, les institutions ci-après assurent principalement des fonctions de coordination, mais dans une mesure restreinte:

- le Groupe de travail interdépartemental pour les problèmes de migration;
- la Conférence de situation de la Confédération;
- la Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police;
- la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS);
- la Conférence des directeurs de police des villes suisses;
- l'Institut suisse de police (ISP) et
- l'Association suisse des chefs de police cantonale des étrangers.

Bien que cela ne soit pas expressément spécifié dans son mandat, la CECF fonctionne comme plaque tournante de l'information depuis son institution. A ce propos, on pourrait néanmoins critiquer que les informations essentielles pour la coordination de tâches dans le domaine de la sécurité intérieure au sens large ne circulent souvent pas spontanément, mais que la CECF doive se les procurer auprès des services compétents au prix, parfois, de démarches fastidieuses.

dodis.ch/64411

3.2 Nécessité et exigences posées à un futur organe de coordination

La CECF, au cours de ses réflexions, est arrivée à la conclusion que les problèmes de contrôles d'identité à la frontière ne sauraient être considérés isolément. Ils doivent être *placés dans le contexte général de la sécurité intérieure au sens large et résolus dans une optique globale.*

En raison des défis en mutation perpétuelle dans le domaine de la sécurité intérieure, notamment de l'internationalisation des problèmes migratoires et du crime organisé, la CECF constate un besoin urgent de coordination et de conduite au plan tant national qu'international. Les aspects ci-après parlent tout particulièrement en faveur d'un examen prioritaire des structures actuelles en l'espèce:

- la complexité et la dimension des problèmes
- la diversité des partenaires aux niveaux national et international
- les initiatives renforcées et convergentes aux échelons national et international après le rejet de l'EEE
- le manque d'informations et les structures désuètes des services de la Confédération et des cantons chargés des tâches de sécurité
- une meilleure participation des cantons aux processus de décision de la Confédération
- la consolidation et l'approfondissement des contacts informels avec des institutions des Etats membres de la CE (TREVI, Schengen, etc.)
- vu la situation financière tendue à la Confédération et dans les cantons, l'optimalisation de l'engagement des ressources disponibles
- les effets synergétiques
- de nouvelles tâches et priorités
- donner confiance en formulant et mettant en pratique des objectifs largement étayés
- créer les conditions permettant de saisir rapidement les menaces et prendre à temps les mesures pour les combattre
- les relations publiques

Pour répondre aux voeux de la Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police et de la CCPCS et afin de satisfaire à toutes les conditions nécessaires à la solution de ces problèmes, il faudrait créer un organe (fédéral) investi de **fonctions de conduite, de conseil, de représentation et de coordination.** La multiplicité des fonctions et la dimension peu commune des tâches font qu'un tel organe devrait oeuvrer **plus près du Conseil fédéral** et qu'il conviendrait dès lors de le prévoir plutôt **en dehors d'un office fédéral existant.** Cependant, dans tous les cas, il devrait être subordonné au DFJP.

dodis.ch/64411

A titre de premier brainstorming, la CECF a envisagé les modèles suivants:

Modèle 1: Maintien de la CECF investie d'un nouveau mandat

L'actuelle CECF (plénum et comité restreint) présente un inconvénient majeur: en tant que commission d'experts et vu sa composition, il lui est difficile d'assumer des fonctions de conduite, de conseil et de représentation. En outre, elle ne dispose pas de secrétariat permanent. Celui de l'Office fédéral des étrangers, chargé de l'épauler, est surchargé d'autres tâches pour le moment. Quand bien même ce secrétariat serait plus disponible, une telle solution ne serait guère satisfaisante vu le potentiel conflictuel qui ne manque de se former dès qu'un office assure des tâches de coordination pour le compte d'autres offices fédéraux. Aussi un éventuel *élargissement des tâches* ne serait-il envisageable que pour des fonctions d'information et de coordination dans des secteurs de la sécurité intérieure dépassant les contrôles aux frontières.

Modèle 2: Maintien de la CECF investie d'un nouveau mandat et institution d'un secrétariat permanent au SG DFJP (par ex. état-major BASIS)

L'avantage résiderait uniquement dans le secrétariat permanent "en dehors d'un office fédéral existant au DFJP". Par ailleurs, il présenterait les mêmes inconvénients que le modèle 1. En outre, on peut se demander s'il serait pertinent de relier les problèmes de la CECF à l'état-major BASIS, dont le secrétariat (provisoire) serait de toute manière insuffisamment doté en personnel.

Modèle 3: Création d'une Conférence nationale de coordination, d'un poste de coordinateur et d'un comité de coordination pour les questions de sécurité intérieure

Pour tenir compte des fonctions aussi bien stratégiques qu'opérationnelles, ce modèle s'appuie sur une structure à triple niveau. Le fondement politique serait représenté par l'instauration d'une *Conférence nationale de coordination pour les questions de sécurité intérieure*, comparable à l'organe de contact Confédération-cantons. En créant un poste de *coordinateur pour la sécurité intérieure*, il serait possible d'assurer les fonctions stratégiques et opérationnelles touchant plusieurs départements et offices. Ces institutions devraient en même temps être assistées par un *comité de coordination pour les questions de sécurité intérieure, composé de hauts fonctionnaires (experts).*

dodis.ch/64411

La composition et les tâches de la **Conférence nationale de coordination pour les questions de sécurité intérieure** *pourraient se présenter dans les grandes lignes comme ceci:*

- **Direction:** le chef du département DFJP

- **Membres:** les conseillers d'Etat et directeurs des offices fédéraux (variante)(d'autres/tous) directement investis de tâches de sécurité représentés à la Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police + président de la CCPCS + président de l'Association des chefs de police cantonale des étrangers + coordinateur pour la sécurité intérieure

- **Tâches:**
  - **fixe et coordonne les objectifs**
  - **fixe des priorités**
  - **suggère des mesures**
  - **prend connaissance des rapports du comité de coordination**

- **Rythme des séances:** au moins une fois par an

La mission du **coordinateur pour la sécurité intérieure** peut être sommairement décrite comme il suit:

- Fonctions de conseil et de conduite au sein de la CECF
- Fonctions de coordination interdépartementale
- Fonctions de représentation envers l'étranger, y compris envers les organisations internationales compétentes
- Acquisition d'informations pour la conduite stratégique
- Assurer une information continue entre les offices intéressés de Suisse et de l'étranger
- Coordination de l'engagement des agents de liaison suisses à l'étranger
- Direction de la délégation suisse lors de conférences internationales dans le domaine de la sécurité intérieure
- Direction du comité de coordination
- Développement de stratégies
- Tenue d'un catalogue comportant les objectifs, mesures, conditions-cadres, horaires et organes compétents (*catalogue des mesures coordonnées*)
- Etude des besoins de formation
- Conseil lors de l'élaboration de concepts de formation
- Initiative de mesures et accompagnement de leur mise en pratique
- Préparation de la Conférence nationale de coordination

dodis.ch/64411

Le **Comité de coordination pour les questions de sécurité intérieure** pourrait être composé et mandaté en fonction des directives non exhaustives que voici:

- **Direction:** le coordinateur pour la sécurité intérieure

- **Membres** (correspond au comité actuel de la CECF; on pourrait aussi s'inspirer de la structure organisationnelle de Schengen): des experts des offices fédéraux (6) chargés directement de tâches de sécurité + un (*variante:* deux ou trois) représentant de la CCPCS; recours à d'autres experts ad hoc

- **Tâches:**
  - . conseiller et soutenir le coordinateur pour la sécurité intérieure dans l'accomplissement de ses tâches d'information, de coordination et de conduite
  - . procéder à des bilans périodiques
  - . établir des rapports
  - . préparer des mesures
  - . régler des travaux sur mandat
  - . représenter la délégation suisse lors de rencontres informelles avec l'Organisation de Schengen
- **Rythme des séances:** séances régulières selon besoin

La CECF estime que le **modèle 3** serait le plus à même de satisfaire aux exigences posées[7].

La CECF est au courant du projet de *réforme gouvernementale* du Conseil fédéral. De même, elle connaît les projets destinés à *améliorer la coordination en matière de politique des étrangers et des réfugiés en concrétisant des mesures organisationnelles.* Par ailleurs, elle sait que des décisions seront prises au sujet du *service stratégique de renseignement.* Aussi la CECF suggère-t-elle de **développer le modèle 3 dans le cadre du présent projet, en tenant compte des critères esquissés.**

En raison de l'urgence et de la portée des problèmes à résoudre dans le domaine de la sécurité intérieure, il faudrait s'atteler à ces travaux sans retard. Eventuellement, il y aurait lieu d'envisager des **solutions provisoires** pour une période de transition. Ainsi, par exemple, en ce qui concerne l'engagement d'un **coordinateur**, on pourrait également envisager un processus progressif, en se rappelant combien il est urgent d'agir dans le domaine de la *politique des étrangers et de l'asile ainsi que des migrations incontrôlées.* Egalement dans l'hypothèse où la CECF continuerait ses activités investie d'un nouveau mandat selon le *modèle 1* (renforcement de la structure et amélioration de la coordination par l'information, compte tenu de la critique exprimée sous chiffre 3.1), il serait déjà possible de réaliser quelques progrès. La CECF serait prête à conseiller les organes responsables de gérer les projets énoncés ou à assumer des tâches en rapport.

---

[7] Cf. aussi la création d'une Conférence des cantons, demandée lors du 5e séminaire de la Fondation pour la collaboration confédérale (NZZ n°18, 23/24.1.93)

dodis.ch/64411

4 Mesures

4.1 Mesures prioritaires

Vu les considérations qui précèdent, la CECF propose notamment les mesures suivantes:

- poursuite des contacts avec TREVI et l'Organisation de Schengen avec le double objectif de les approfondir autant que possible (par ex. statut d'observateur) et de rendre accessibles aux Etats non membres de la CE les accords qui leur sont fermés (*compétence: divers offices fédéraux; év. mandat à la CECF ou à son successeur*);

- prise en compte des questions de sécurité intérieure dans la conception de la politique d'admission des demandeurs d'emploi étrangers (*compétence: OFE*);

- poursuite de la politique des visas qui doit être constamment adaptée selon la situation de menace et la politique des Etats de la CE et de Schengen (*compétence: OFE*);

- ouverture de négociations sur un accord parallèle à la Convention de Dublin du 15 juin 1990 relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres des communautés européennes (*compétence: ODR*);

- ouverture de négociations en vue d'une adhésion à l'Accord Schengen-Pologne du 29 mars 1991 relatif à la réadmission de personnes en situation irrégulière (*compétence: ODR*);

- entretiens bilatéraux avec les Etats voisins, notamment avec les Etats de Schengen, dans le but d'éviter autant que possible des effets négatifs découlant de la réalisation du marché intérieur et de l'Accord de Schengen (*compétence: divers offices fédéraux; év. mandat à la CECF ou à son successeur*);

- poursuite des activités au sein du groupe de travail institué par la Conférence de Berlin sur les mouvements migratoires incontrôlés, mise en oeuvre rapide des résultats ne demandant pas de révision de la loi (*compétence: divers offices fédéraux);*

- poursuite des activités au sein du groupe de travail institué par la Conférence de Vienne sur la migration Est-Ouest, mise en oeuvre rapide des résultats ne demandant pas de révision de la loi (*compétence: divers offices fédéraux*);

- engagement d'agents de liaison à l'étranger pour les questions de sécurité intérieure, la sécurité de l'Etat exceptée (*compétence: OFP, autres offices intéressés l'OFE et l'ODR*);

dodis.ch/64411

- garantie de la compatibilité avec Schengen (*responsabilité de divers offices fédéraux*);

- examen des possibilités de collaboration avec Europol (y compris compatibilité des systèmes de données; *compétence: OFP*);

- renforcement des structures de coordination et de conduite ainsi qu'amélioration du processus de prise de décisions en créant une *Conférence nationale de coordination*, un poste de *coordinateur* ainsi qu'un *comité de coordination* pour les questions de la sécurité intérieure ou maintien de la CECF en l'investissant d'un nouveau mandat sur la base des modèles esquissés (*compétence: SG DFJP/ chancellerie fédérale* {**réforme gouvernementale**}, **év. mandat à la CECF ou à son successeur**);

- création d'un catalogue de mesures coordonnées (*compétence: divers offices fédéraux, év. mandat à la CECF ou à son successeur*);

- examen des aspects financiers dans le cas d'une participation comme d'une non-participation aux politiques communautaires de la CE et aux Accords de Schengen (*compétence: divers offices fédéraux, év. mandat à la CECF ou à son successeur*);

- mise à disposition des moyens financiers nécessaires pour remplir les tâches de sécurité, fixation de priorités (*compétence: divers offices fédéraux*);

4.2 Mesures à moyen terme

- Réalisation rapide des objets des grandes lignes 1991-1995 (*compétence: divers offices fédéraux*);

- révision de la LSEE (notamment création des bases juridiques nécessaires pour l'application des résultats de la Conférence de Berlin sur les mouvements migratoires incontrôlés (*compétence: divers offices fédéraux*);

- recherche d'adhésion à une convention parallèle à la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 19 juin 1990 relatif à la réadmission (*compétence: divers offices fédéraux*);

- recherche d'adhésion à une convention parallèle à la Convention des Etats membres des communautés européennes relative au franchissement des frontières extérieures (*compétence: divers offices fédéraux*).

* * *