

Message

relatif à l'arrêté fédéral portant approbation des échanges de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise des bases légales visant l'adaptation du système d'information Schengen (Développements de l'acquis de Schengen)

du 14 novembre 2007

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral portant approbation des échanges de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise des bases légales visant l'adaptation du système d'information Schengen (Développement de l'acquis de Schengen):

- décision 2005/211/JAI du Conseil du 24 février 2005 concernant l'attribution de certaines fonctions nouvelles au système d'information Schengen (SIS), y compris dans le cadre de la lutte contre le terrorisme;
- règlement (CE) n° 1160/2005 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2005 modifiant la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, en ce qui concerne l'accès des services chargés, dans les Etats membres, de la délivrance des certificats d'immatriculation des véhicules au système d'information Schengen;
- décision 2007/533/JAI du Conseil du 12 juin 2007 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II);
- règlement (CE) n° 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II);
- règlement (CE) n° 1986/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'accès des services des Etats membres chargés de l'immatriculation des véhicules au système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II).

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

14 novembre 2007

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

L'acquis de Schengen a fait récemment l'objet de développements dans le domaine du système d'information Schengen (SIS), le système commun de recherche des Etats Schengen. Ces développements portent sur l'adaptation des bases légales du SIS. Il s'agit d'une part de procéder à diverses améliorations du système de première génération (SIS I+). D'autre part, cette adaptation concerne également les bases légales du système de deuxième génération (SIS II) qui, dès qu'il sera opérationnel, remplacera le SIS I+.

Le 5 juin 2005, le peuple suisse a accepté les accords bilatéraux conclus entre la Suisse et l'Union européenne (UE) sur l'association à Schengen et à Dublin. Le raccordement et l'accès des autorités suisses de poursuite pénale au système d'information Schengen constituent un élément important de l'Accord d'association à Schengen (AAS).

Le SIS a été conçu pour compenser la suppression des contrôles systématiques des personnes franchissant les frontières intérieures de l'espace Schengen, en l'absence de soupçons étayés. Sous sa forme originale, le SIS I+ permettait de traiter les requêtes de 18 pays participants. Afin de permettre l'intégration des nouveaux Etats membres de l'UE et d'autres Etats Schengen, le Conseil de l'UE a mandaté la Commission européenne en décembre 2001 pour développer un nouveau système d'information Schengen, de deuxième génération (SIS II). En parallèle à ces travaux techniques, les négociations relatives aux bases légales du SIS II ont été engagées au sein du Conseil de l'UE. Ces négociations sont désormais closes et ont été formellement approuvées par le Conseil de l'UE en juin 2007.

Les bases légales relatives au SIS II reprennent en grande partie les dispositions relatives au SIS I+, qu'elles remplaceront lors de la mise en vigueur opérationnelle du SIS II. Elles règlent l'architecture du SIS, son financement, les compétences à son propos, ainsi que le traitement et la protection des données. Elles contiennent quelques innovations par rapport au SIS I+, qui visent une amélioration de la qualité et de l'utilisation du SIS ainsi que de la protection des données.

Les travaux consacrés au développement technique du SIS II menés par l'UE accusent néanmoins un certain retard par rapport à la planification initiale. Afin de permettre une ouverture des frontières aux nouveaux Etats membres fin 2007 comme le prévoyait le calendrier, le Portugal a présenté en octobre 2006 une proposition pouvant servir de solution technique transitoire, le SISone4ALL.

Pour la Suisse, la signature de l'AAS impliquait un raccordement direct au SIS II. Du fait du retard pris dans la mise en œuvre technique du SIS II, le Conseil fédéral a décidé le 16 mai 2007 de s'associer à la solution transitoire.

Par l'AAS, la Suisse s'est engagée à reprendre, en principe, les développements de l'acquis de Schengen. La décision du Conseil fédéral de se raccorder à la solution transitoire SISone4ALL avant de migrer vers le SIS II, implique que la Suisse reprenne les développements de l'acquis de Schengen concernant les bases légales du SIS I+ et ceux concernant les bases légales du SIS II.

Table des matières

Condensé	8051
1 Présentation du projet	8055
1.1 Contexte	8055
1.2 Le système d'information Schengen	8055
1.2.1 SIS I+, SISone4all et futur SIS II	8055
1.2.2 Raccordement de la Suisse au SISone4ALL et migration ultérieure vers le SIS II	8056
1.2.3 Législation d'application de la partie nationale du SIS (art. 531 ^{decies} CP)	8056
1.3 Reprise des développements de l'acquis de Schengen	8057
1.3.1 Procédure de reprise	8058
1.4 Procédure de consultation	8058
2 Commentaire des adaptations des bases légales du SIS I+ et du SIS II	8059
2.1 Adaptation des bases légales du SIS I+	8059
2.1.1 Décision 2005/211/JAI (Décision SIS I)	8059
2.1.2 Règlement (CE) n° 1160/2005 (règlement véhicules SIS I)	8060
2.2 Bases légales du SIS II	8060
2.2.1 Décision 2007/533/JAI (décision SIS II) et règlement (CE) n° 1987/2006 (règlement SIS II)	8061
2.2.2 Règlement (UE) n° 1986/2006 (règlement véhicules SIS II)	8063
3 Conséquences	8063
4 Programme de la législature	8063
5 Aspects juridiques	8064
5.1 Constitutionnalité	8064
5.2 Arrêté portant approbation	8064
Arrêté fédéral portant approbation des échanges de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise des bases légales visant l'adaptation du système d'information Schengen (Développement de l'acquis de Schengen) (Projet)	8067
Echange de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise de la décision 2005/211/JAI relative au système d'information Schengen	8069
Décision 2005/211/JAI du Conseil du 24 février 2005 concernant l'attribution de certaines fonctions nouvelles au Système d'information Schengen, y compris dans le cadre de la lutte contre le terrorisme	8071
Echange de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise du règlement (CE) n° 1160/2005 relatif au système d'information Schengen	8077
	8053

Règlement (CE) n° 1160/2005 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2005 modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, en ce qui concerne l'accès des services chargés, dans les Etats membres, de la délivrance des certificats d'immatriculation des véhicules au système d'information Schengen (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)	8079
Echange de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise du règlement (CE) n° 1987/2006 relatif au système d'information Schengen de deuxième génération	8083
Règlement (CE) n° 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)	8085
Echange de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise du règlement (CE) n° 1986/2006 relatif au système d'information Schengen de deuxième génération	8105
Règlement (CE) n° 1986/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'accès des services des Etats membres chargés de l'immatriculation des véhicules au système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)	8107
Echange de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise de la décision 2007/533/JAI relative au système d'information Schengen de deuxième génération	8111
Décision 2007/533/JAI du Conseil du 12 juin 2007 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)	8113

Message

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

Le 5 juin 2005, le peuple suisse a accepté les accords bilatéraux d'association à Schengen et à Dublin conclus entre la Suisse et l'UE. Le raccordement et l'accès des autorités suisses de poursuite pénale au système d'information Schengen (SIS) sont un élément important de l'Accord d'association à Schengen (AAS)¹.

L'AAS prévoit des mesures afin de compenser la suppression des contrôles systématiques, et en l'absence de soupçons étayés, des personnes franchissant les frontières intérieures. Ces mesures tiennent compte des besoins en matière de sécurité des Etats qui sont liés par un accord d'association à Schengen (les Etats Schengen). L'entrée en vigueur de l'AAS se traduira donc par un renforcement de la coopération policière entre la Suisse et les Etats Schengen, dont l'élément central est un système commun de recherches policières, le SIS.

Ce n'est que lorsque le SIS sera opérationnel en Suisse que l'AAS pourra être mis en application. Les adaptations des bases légales de l'UE relatives au SIS doivent préalablement être approuvées par la Suisse.

L'UE n'ayant pas encore ratifié l'AAS, celui-ci n'est pas en vigueur. La Suisse a ratifié l'accord le 20 mars 2006.

1.2 Le système d'information Schengen

1.2.1 SIS I+, SISone4all et futur SIS II

Le SIS est le système commun de recherche des personnes et des objets signalés par les Etats Schengen. Grâce à une procédure en ligne, les autorités compétentes peuvent obtenir rapidement et efficacement des informations sur des personnes ou des choses recherchées, perdues ou indésirables. Ces informations sont obtenues grâce à la coopération policière et judiciaire en matière pénale, lors de contrôles de personnes aux frontières extérieures ou sur le territoire national des Etats Schengen, et lors de la délivrance de visas et de titres de séjour.

La capacité du système d'information Schengen de première génération (SIS I+) était à l'origine limitée à 18 Etats Schengen. Afin d'intégrer les nouveaux Etats membres ainsi que d'autres Etats Schengen dans le système et de tirer avantage des nouvelles technologies de l'information, le Conseil de l'UE a confié en décembre 2001 à la Commission européenne le mandat de développement technique du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II).

¹ Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (AAS; FF 2004 6071).

Du point de vue technique, le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) permettra à la coopération en matière de recherche de tirer profit des derniers progrès de l'informatique. Il sera adapté aux nouvelles fonctions et catégories de données, comme l'échange de données signalétiques ou les connexions entre signalements. En outre, il améliorera la qualité des données et les dispositifs d'identification.

En raison des retards accumulés par la Commission européenne dans la mise en œuvre technique du SIS II, l'UE a adopté la solution provisoire SISone4ALL, proposée par le Portugal. Le système technique de transition permettra aux nouveaux Etats membres de l'UE de se raccorder et d'accéder au SIS I+. Le SIS I+ et le SISone4all seront relayés par le SIS II dès que celui-ci sera opérationnel.

1.2.2 Raccordement de la Suisse au SISone4ALL et migration ultérieure vers le SIS II

Lorsqu'elle a signé l'AAS, la Suisse pensait se raccorder directement au SIS II.

Du fait des retards techniques du SIS II, la Suisse a dû choisir entre participer au SISone4ALL et migrer plus tard vers le SIS II, ou attendre le raccordement direct au SIS II. Le 16 mai 2007, le Conseil fédéral a opté pour la première solution.

La Suisse aura donc accès au SIS I+. Jusqu'à ce que ce système soit relayé par le SIS II, les bases légales du SIS I+ s'appliquent.

Le SIS I+ est fondé sur la Convention d'application de l'Accord de Schengen (CAAS) du 19 juin 1990², qui fait partie de l'acquis de Schengen conformément à l'AAS et qui doit être mise en œuvre par la Suisse.

La mise en œuvre du SISone4ALL, accélérera la mise en application de l'AAS en Suisse. Les travaux en vue de la mise en œuvre du SIS II se poursuivent parallèlement, de sorte que ce système, plus avancé, puisse relayer le SISone4ALL en temps voulu.

Les bases légales du SIS II font partie intégrante des développements de l'acquis de Schengen et seront applicables dès la migration des données suisses du SISone4ALL vers le SIS II. Elles remplaceront les dispositions relatives au SIS I+.

1.2.3 Législation d'application de la partie nationale du SIS (art. 531^{decies} CP)

La base légale nécessaire à la mise en application de la CAAS a été approuvée en même temps que l'Accord d'association à Schengen³. La partie nationale du SIS (N-SIS) est réglée à l'art. 531^{decies} (art. 355d)⁴ du code pénal (CP)⁵. Cet article n'est pas encore en vigueur.

² JO n° L 239 du 22.9.2000, p. 19.

³ Arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre des accords bilatéraux d'association à Schengen et à Dublin (FF 2004 6709).

⁴ Suite à l'entrée en vigueur de la modification du 13.12.2002 du CP (nouvelle partie générale), l'art. 351^{decies} devient l'art. 355d CP.

⁵ RS 311.0

Entre-temps, le Conseil fédéral a décidé de réunir les systèmes d'information de police dans la nouvelle loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP)⁶. En tant que système d'information de police, le SIS relève également de cette nouvelle loi. L'art. 355d CP sera donc repris par l'art. 16 LSIP. La LSIP fait actuellement l'objet de délibérations au Parlement. L'art. 355d CP sera abrogé à l'entrée en vigueur de la LSIP.

L'intégration de l'art. 355d dans la LSIP a nécessité son adaptation à la terminologie du projet de loi, et a permis de procéder aux modifications qui découlent de la mise en œuvre dans le droit national des développements de l'acquis de Schengen concernant les bases légales relatives au SIS I+ et au SIS II.

Conformément aux développements relatifs au SIS I et aux bases légales du SIS II, les offices de la circulation auront accès au SIS. L'art. 16 LSIP prévoit donc l'accès des offices cantonaux de la circulation routière aux données contenues dans le SIS concernant les véhicules, les permis de circulation ou les plaques d'immatriculation. Cet accès permet aux services compétents de vérifier si les véhicules qui leur sont présentés en vue de leur immatriculation n'ont pas été volés, détournés ou égarés et de délivrer à bon escient le permis de circulation. Du fait que le SIS II devrait contenir des données signalétiques comme les empreintes digitales et des photographies, la base légale de la partie nationale du SIS a également été adaptée à cet effet.

L'art. 355d CP adopté et intégré à la LSIP constituera donc la base légale nationale à la fois pour le SISone4ALL et pour le futur SIS II.

1.3 Reprise des développements de l'acquis de Schengen

L'acquis de Schengen a fait l'objet de plusieurs développements depuis la signature de l'AAS, également dans le domaine du SIS. D'une part, le SIS I⁷ a été adopté, d'autre part de nouvelles dispositions ont été créées en vue du SIS II⁸. Ces actes constituent des développements de l'acquis de Schengen que la Suisse doit reprendre et mettre en œuvre conformément à l'art. 7 AAS.

⁶ Message concernant la loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération (FF 2006 4819).

⁷ Décision 2005/211/JAI du Conseil du 24 février 2005 concernant l'attribution de certaines fonctions nouvelles au système d'information Schengen (SIS), y compris dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (JO n° L 68 du 15.4.2005, p. 44); règlement (CE) n° 1160/2005 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2005 modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, en ce qui concerne l'accès des services chargés, dans les Etats membres, de la délivrance des certificats d'immatriculation des véhicules au système d'information Schengen (JO n° L 191 du 22.7.2005, p. 18).

⁸ Décision 2007/533/JAI du Conseil du 12 juin 2007 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (JO n° L 205 du 7.8.2007, p. 63); règlement (CE) n° 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (JO n° L 381 du 28.12.2006, p. 4); règlement (CE) n° 1986/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'accès des services des Etats membres chargés de l'immatriculation des véhicules au système d'information Schengen de deuxième génération (JO n° L 381 du 28.12.2006, p. 1).

1.3.1

Procédure de reprise

Les développements de l'acquis de Schengen sont repris et mis en œuvre conformément à la procédure prévue à l'art. 7 AAS. Dès qu'un développement de l'acquis de Schengen est adopté par l'UE, l'acte y afférant est notifié à la Suisse. La Suisse notifie à l'UE dans les 30 jours si elle entend reprendre le nouvel acte juridique. S'agissant des développements de l'acquis de Schengen notifiés par l'UE avant l'entrée en vigueur de l'AAS, le délai de notification par la Suisse commence à courir le jour de l'entrée en vigueur de l'AAS (art. 14, al. 3, AAS).

La reprise a lieu par un échange de notes qui, pour la Suisse, a valeur de traité international. En fonction de la teneur de l'acte à reprendre, c'est le Conseil fédéral ou le Parlement (et le peuple en cas de référendum facultatif) qui est compétent pour l'approbation de l'accord.

Si la conclusion de l'échange de notes relève de la compétence de l'Assemblée fédérale ou si la mise en œuvre nécessite des adaptations légales, la Suisse doit informer le Conseil de l'UE ou la Commission européenne, qu'elle ne sera liée au développement en question qu'après l'accomplissement de ses exigences constitutionnelles (art. 7, al. 2, let. b, AAS)⁹. Le délai maximal dont dispose alors la Suisse pour la reprise et la mise en œuvre du développement est de deux ans. Le délai commence à courir à partir de la notification par l'UE. S'il s'agit de développements notifiés avant l'entrée en vigueur de l'AAS, le délai court à partir de l'entrée en vigueur de l'AAS¹⁰.

En cas de non-reprise d'un développement de la part de la Suisse, l'AAS peut être suspendu ou cesser d'être applicable (art. 7, al. 4, AAS).

1.4

Procédure de consultation

Concernant le raccordement de la Suisse au SIS, il y a déjà eu une consultation et une votation populaire sur la reprise et mise en œuvre des bases légales relatives au SIS dans le cadre de la procédure d'approbation des «Bilatérales II». La LSIP, dans laquelle figurera la base légale adaptée relative au SIS, a également été envoyée en consultation dans les cantons, les partis politiques et les milieux intéressés. En vertu de l'art. 2 de la Loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation¹¹, il a été renoncé à une nouvelle procédure de consultation concernant les échanges de notes sur la reprise des bases légales visant l'adaptation du SIS.

⁹ Voir l'arrêté fédéral en annexe.

¹⁰ Message Accords bilatéraux II, FF 2004 5593 5753 ss.

¹¹ RS 172.061

2.1

Adaptation des bases légales du SIS I+

Deux nouveaux actes relatifs au SIS I+ ont été adoptés depuis la signature de l'AAS. La reprise de ces actes par la Suisse doit être approuvée par le Parlement:

- décision 2005/211/JAI du Conseil du 24 février 2005 concernant l'attribution de certaines fonctions nouvelles au système d'information Schengen, y compris dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (décision SIS I)¹²;
- règlement (CE) n° 1160/2005 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2005 modifiant la Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, en ce qui concerne l'accès des services chargés, dans les Etats membres, de la délivrance des certificats d'immatriculation des véhicules au système d'information Schengen (règlement véhicules SIS I)¹³.

2.1.1

Décision 2005/211/JAI (Décision SIS I)

Les dispositions de la CAAS sont complétées comme suit par la décision SIS I:

a. Services SIRENE et échange de suppléments d'information (art. 1, ch. 1, 11 et 13, décision SIS I)

La base légale de l'échange d'informations supplémentaires par l'intermédiaire des bureaux SIRENE¹⁴ est créée. Ainsi, conformément à cette base légale et au droit national, les bureaux SIRENE nationaux peuvent échanger les informations nécessaires pour que les mesures appropriées puissent être prises dans le cas où des personnes ou des choses dont les données sont introduites dans le SIS sont retrouvées. Les données sont utilisées uniquement aux fins auxquelles elles ont été transmises. La durée de conservation des données et le délai d'effacement sont également réglés.

b. Accès des autorités judiciaires nationales (art. 1, ch. 8, décision SIS I)

Les autorités judiciaires ont accès au SIS dans l'exercice de leurs fonctions conformément à leur législation nationale.

c. Accès d'Europol et des membres nationaux d'Eurojust (art. 1, ch. 9, décision SIS I)

Désormais, l'Office européen de police (Europol) et l'Unité de coopération judiciaire européenne (Eurojust) ont accès aux données du SIS I+ dans les limites de leur mandat et à certaines conditions. Si une recherche donne un résultat, l'utilisation et le traitement de ces données nécessite l'accord de l'Etat Schengen qui a introduit le signalement dans le SIS. L'obligation faite à Europol et Eurojust d'enregistrer les recherches qu'ils ont effectuées est une garantie supplémentaire contre l'usage abusif des données.

¹² JO n° L 68 du 15.3.2005, p. 44.

¹³ JO n° L 191 du 22.7.2005, p. 18.

¹⁴ Supplementary Information Request at National Entry

d. Obligation d'enregistrer des Etats Schengen (art. 1, ch. 10, décision SIS I)

Les Etats Schengen doivent enregistrer toute transmission de données personnelles afin de contrôler l'admissibilité de la recherche.

2.1.2 Règlement (CE) n° 1160/2005 (règlement véhicules SIS I)

Le règlement véhicules SIS I a permis d'insérer dans la CAAS un nouvel art. 102^{bis} qui règle les conditions auxquelles les services chargés des contrôles de véhicules à moteur peuvent accéder aux données introduites dans le SIS. L'accès est limité aux données concernant les véhicules à moteur volés, détournés ou égarés, et aux données concernant les certificats d'immatriculation annulés pour les véhicules et les plaques d'immatriculation. Cet accès permet aux services compétents de vérifier si les véhicules qui leur sont présentés en vue de leur immatriculation n'ont pas été volés, détournés ou égarés et de délivrer à bon escient les certificats d'immatriculation.

Si, après avoir interrogé le système d'information Schengen, les autorités obtiennent des renseignements sur des infractions, elles doivent les transmettre aux autorités policières et judiciaires conformément au droit national.

2.2 Bases légales du SIS II

Le SIS II est fondé sur de nouvelles bases légales de l'UE, dont la reprise par la Suisse doit être approuvée par le Parlement, à savoir:

- décision 2007/533/JAI du Conseil du 12 juin 2007 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (décision SIS II)¹⁵;
- règlement (CE) n° 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (règlement SIS II)¹⁶;
- règlement (CE) n° 1986/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'accès des services des Etats membres chargés de l'immatriculation des véhicules au système d'information Schengen de deuxième génération (règlement véhicules SIS II)¹⁷.

¹⁵ JO n° L 205 du 7.8.2007, p. 63.

¹⁶ JO n° L 381 du 28.12.2006, p. 4.

¹⁷ JO n° L 381 du 28.12.2006, p. 1.

Le SIS II se fonde sur trois bases légales différentes en raison de la structure de l'UE. En conséquence, la décision SIS II détermine les domaines relevant du traité sur l'Union européenne (Traité UE)¹⁸. Les règlements par contre régissent les domaines relevant du traité instituant la Communauté européenne (Traité CE)¹⁹.

2.2.1

Décision 2007/533/JAI (décision SIS II) et règlement (CE) n° 1987/2006 (règlement SIS II)

La décision SIS II et le règlement SIS II se fondent essentiellement sur la CAAS et ses développements. Les différentes dispositions ont été précisées, ce qui a contribué à accroître la qualité du SIS II. Le règlement, la décision remplaceront les art. 92 à 119 CAAS, à l'exception de l'art. 102bis (voir ci-dessous ch. 2.2.2), et les décisions du Comité exécutif du groupe de Schengen sur le SIS I+.

Les bases légales du SIS II présentent d'importantes innovations par rapport à celles du SIS I+:

a. Nouvelles catégories de données (art. 20 décision SIS II et 20 règlement SIS II)

L'introduction des nouvelles catégories vise à améliorer la qualité de données et la précision des moyens d'identification. Il sera donc possible de saisir dans le SIS II des photographies, des empreintes digitales, l'autorité signalante, une référence à la décision qui est à l'origine du signalement, et des liens vers d'autres signalements introduits dans le SIS II. Une disposition a été en outre introduite (art. 22 décision SIS II et 22 règlement SIS II) afin de tenir compte du caractère particulièrement sensible des données signalétiques, à savoir les photographies et les empreintes digitales. Elle restreint l'utilisation de ces données et établit des normes minimales en matière de qualité.

b. Proportionnalité (art. 21 décision SIS II et 21 règlement SIS II) et exigence à remplir pour l'introduction d'un signalement (art. 23 décision SIS II et 23 règlement SIS II)

La qualité du signalement dans le SIS II sera améliorée par l'augmentation des exigences. Ainsi, l'Etat signalant est tenu de vérifier si le cas est suffisamment approprié, pertinent et important avant d'introduire le signalement d'une personne ou d'un bien dans le SIS II. En outre, un signalement doit obligatoirement contenir certains données²⁰ pour être introduit dans le SIS II.

c. Données complémentaires pour traiter les cas d'usurpation d'identité (art. 51 décision SIS II et 36 règlement SIS II)

Il y a usurpation d'identité (nom, prénom, date de naissance) lorsqu'une personne utilise l'identité d'une autre personne. C'est notamment le cas lorsqu'une personne

¹⁸ Cf. art. 30, al. 1, let. a et b, 31, al. 1, let. a et b, et 34, al. 2, let. c, Traité UE. Une version consolidée du Traité sur l'Union européenne est publiée au JO n° C 321E du 29.12.2006.

¹⁹ Cf. art. 62, ch. 2, let. a, 63, ch. 3, let. b, et 66 Traité CE. Une version consolidée du Traité instituant la Communauté européenne est publiée au JO n° C 321E du 29.12.2006.

²⁰ Les nom(s) et prénom (s), les nom(s) utilisés à la naissance, les noms utilisés antérieurement et les pseudonymes; le sexe; les mesures à prendre et si possible une référence à la décision qui est à l'origine du signalement.

fait usage d'un document d'identité au détriment de son titulaire. La plupart du temps, ce n'est que lorsqu'un contrôle se révèle positif ou que la personne contrôlée conteste être la personne recherchée que l'on se rend compte que l'identité d'une personne est utilisée abusivement. Si c'est le cas, le signalement de la personne recherchée doit être complété par des informations sur la personne dont l'identité est usurpée. Ces précisions permettent d'éviter les répercussions négatives d'une fausse identification. Ces compléments requièrent le consentement exprès de la personne dont l'identité est usurpée. Les données complétées ne doivent être utilisées qu'à des fins de différenciation.

Le ch. 3 des deux articles dresse la liste exhaustive des données pouvant être rajoutées au signalement.

d. Mises en relation de signalements
(art. 52 décision SIS II et 37 règlement SIS II)

Le SIS II prévoit la possibilité de mettre en relation les signalements, si ce lien répond à un besoin opérationnel manifeste. Un Etat membre ne peut toutefois créer des liens que sur des signalements qu'il a lui-même introduits. La mise en relation est sans effet sur la durée de conservation des signalements reliés, sur la conduite particulière qui est demandée dans chacun d'eux ou sur les droits d'accès les concernant. Les autorités qui n'ont pas accès à un signalement ne doivent pas pouvoir en prendre connaissance par le biais d'une mise en relation.

e. Elargissement de la protection des données
(art. 56 à 63 décision SIS II et 40 à 47 règlement SIS II)

D'une manière générale, la protection des données est renforcée par les nouveaux instruments juridiques, notamment le droit à l'information de ressortissants de pays tiers (art. 42 règlement SIS II) et la coopération entre les autorités de contrôle nationales et le contrôleur européen de la protection des données (art. 62 décision SIS II et 46 règlement SIS II).

Le droit à l'information ne concerne que les ressortissants de pays tiers qui font l'objet d'un signalement visant un refus d'entrée aux frontières extérieures des Etats membres. Les données mentionnées à l'art. 8 de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données²¹ doivent leur être communiquées. Cette communication n'a pas lieu à la demande de la personne concernée, elle est effectuée d'office. Les informations sont communiquées à la personne concernée avec la notification de la décision qui est à l'origine du signalement.

Les autorités de contrôle nationales et le contrôleur européen de la protection des données coopèrent et s'assistent mutuellement. Leurs rencontres régulières et l'élaboration conjointe d'un rapport d'activités leur permettent de contrôler aussi l'interprétation correcte, l'application et le respect des prescriptions de protection des données.

f. Complément concernant la disposition sur la responsabilité
(art. 64, ch. 3, décision SIS II et 48, ch. 3, règlement SIS II)

Les dispositions de la CAAS concernant la responsabilité ont été précisées. Les Etats membres demeurent responsables conformément à leur droit national de tout dom-

²¹ RS 235.1

mage causé du fait de l'exploitation du SIS. Une action récursoire peut être introduite contre l'Etat signalant. En vertu du nouveau ch. 3 de l'art. 64 de la décision SIS II et de l'art. 48 du règlement SIS II, tout Etat membre est tenu responsable des dommages qui résultent du non-respect des dispositions légales du SIS.

*g. Comité de réglementation
(art. 67 décision SIS II et 51 règlement SIS II)*

La Commission européenne est assistée par un comité de réglementation composé des représentants des Etats membres.

2.2.2 Règlement (UE) n° 1986/2006 (règlement véhicules SIS II)

Le contenu de ce règlement correspond à celui du règlement SIS I+ (cf. ch. 2.1.2). Les modifications sont d'ordre formel et visent à assurer la cohérence avec la décision SIS II et le règlement SIS II. Le règlement véhicules SIS II remplace l'art. 102^{bis} CAAS.

3 Conséquences

Les conséquences pour la Confédération, les cantons, les communes et l'économie quant au raccordement de la Suisse au système d'information Schengen ont été présentées dans le message «Accords bilatéraux II»²², dans la réponse à l'interpellation Hutter²³ et dans le cadre du crédit d'engagement pour le financement de la mise en œuvre de l'Accord d'association à Schengen/Dublin dans le domaine informatique²⁴.

Les développements évoqués dans le cadre du présent message ne modifient pas sur le fond les conditions du raccordement de la Suisse au SIS, aucune répercussion de grande ampleur n'est donc à attendre.

4 Programme de la législature

Le présent projet n'est pas annoncé dans le rapport sur le Programme de la législature 2003 à 2007²⁵. L'acquis de Schengen a été défini lors la signature de l'AAS le 26 octobre 2004. Ses développements établis ultérieures ne pouvaient donc pas être mentionnés expressément dans le rapport sur le Programme de la législature 2003 à 2007.

²² FF 2004 5593 5848 ss

²³ 06.3683 Interpellation Hutter Jasmin du 13 décembre 2006, Schengen/Dublin. Surcoûts.

²⁴ Le crédit d'engagement de 101,8 millions de francs est demandé avec le second supplément 07; la délégation des finances des Chambres fédérales l'a approuvé le 31 août 2007.

²⁵ FF 2004 1035

5.1

Constitutionnalité

La reprise des développements de l'acquis de Schengen visant l'adaptation des bases légales du SIS a lieu dans le cadre d'échanges de notes entre la Suisse et l'UE. Pour la Suisse, l'échange de notes constitue un traité international. Le projet se fonde donc sur l'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst.)²⁶, qui confère à la Confédération la compétence de conclure des traités internationaux.

5.2

Arrêté portant approbation

La reprise des développements relatifs au SIS a lieu par des échanges de notes, lesquels ont valeur de traités internationaux pour la Suisse. Conformément à la procédure ordinaire prévue à l'art. 166, al. 2, Cst., les traités internationaux sont approuvés par l'Assemblée fédérale. Le Conseil fédéral ne peut conclure un traité international que lorsqu'il y est habilité par un traité international approuvé par l'Assemblée fédérale ou par une loi fédérale, ou encore lorsqu'il s'agit d'un traité de portée limitée au sens de l'art. 7a de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)²⁷.

Les échanges de notes ne sont pas des traités de portée limitée au sens de l'art. 7a LOGA. De même, aucune loi ou traité international n'attribue au du Conseil fédéral la compétence de conclure ces échanges de notes.

Les échanges de notes nécessaires à la reprise des développements de l'acquis de Schengen doivent donc être soumis à l'approbation du Parlement, en vertu de l'art. 166, al. 2, Cst.

Aux termes de l'art. 141, al. 1, let. d, Cst., les traités internationaux sont sujets au référendum s'ils sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables, s'ils prévoient l'adhésion à une organisation internationale ou s'ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. Les échanges de notes sur la reprise des développements de l'acquis de Schengen visant l'adaptation des bases légales relatives au SIS peuvent être dénoncés en vertu de la clause prévue dans l'accord de base (art. 17 AAS), et ne prévoient pas d'adhésion à une organisation internationale.

Reste à savoir si les traités contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou si leur mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. Selon l'art. 22, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement²⁸, sont réputées fixant des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. C'est le cas lorsque l'objet à régler devrait, en droit national, par analogie à l'art. 164, al. 1, Cst., être édicté sous la forme d'une loi. Les échanges de notes prévoient la reprise intégrale de toute une série de normes directement applicables, réglant notamment l'architecture du système, les compétences des Etats Schengen, l'autorisation d'accès d'Europol et des membres nationaux d'Eurojust, les données contenues dans

²⁶ RS 101

²⁷ RS 172.010

²⁸ RS 171.10

le SIS, le traitement des données et la protection des données. Les échanges de notes contiennent donc des dispositions importantes fixant des règles de droit qui, au niveau national, devraient être édictées sous forme de loi, conformément à l'art. 164, al. 1, Cst. Par ailleurs, la mise en œuvre des développements des bases légales relatives au SIS requiert aussi une adaptation du droit national (cf. ch. 1.2.3).

Il s'ensuit que l'arrêté fédéral portant approbation des échanges de notes entre la Suisse et l'Union européenne sur la reprise des bases légales visant l'adaptation du système d'information Schengen est soumis au référendum facultatif, prévu à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.

Message relatif à l'arrêté fédéral portant approbation des échanges de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise des bases légales visant l'adaptation du système d'information Schengen (Développements de l'acquis de Schengen)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2007
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	52
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	07.089
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.12.2007
Date	
Data	
Seite	8049-8066
Page	
Pagina	
Ref. No	10 141 228

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.
I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.