



Berne, le 10 avril 2024

Reprise et mise en œuvre du règlement (UE) 2022/1190 modifiant le règlement (UE) 2018/1862 en ce qui concerne l'introduction dans le système d'information Schengen (SIS) de signalements pour information concernant des ressortissants de pays tiers dans l'intérêt de l'Union

(Développement de l'acquis de Schengen)

Rapport explicatif
relatif à l'ouverture de la procédure de consultation



Condensé

Le projet porte sur la reprise et la mise en œuvre du règlement (UE) 2022/1190 modifiant le règlement (UE) 2018/1862 en ce qui concerne l'introduction dans le SIS de signalements pour information concernant des ressortissants de pays tiers dans l'intérêt de l'Union. L'objectif de ce règlement est de permettre aux États Schengen d'introduire dans le SIS, sur proposition d'Europol, des signalements pour information à propos de ressortissants d'États tiers. La mise en œuvre de ce développement de l'acquis de Schengen requiert une révision partielle de la loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP).

Contexte

En vertu de l'accord d'association à Schengen (AAS; RS 0.362.31), la Suisse s'est engagée à reprendre tous les développements de l'acquis de Schengen. La reprise d'un nouvel acte s'effectue selon une procédure particulière, qui comprend la notification du développement par les institutions compétentes de l'Union européenne (UE) et la transmission par la Suisse d'une note de réponse.

Le 6 juillet 2022, l'UE a adopté le règlement (UE) 2022/1190¹ modifiant le règlement (UE) 2018/1862² en ce qui concerne l'introduction dans le SIS de signalements pour information concernant des ressortissants de pays tiers dans l'intérêt de l'Union. Ce règlement, qui constitue un développement de l'acquis de Schengen, a été notifié à la Suisse le 1^{er} juillet 2022. Le 17 août 2022, le Conseil fédéral a adopté l'échange de notes concernant la reprise du règlement sous réserve de l'approbation du Parlement.

Contenu du projet

Le règlement (UE) 2022/1190 modifie le règlement (UE) 2018/1862 (SIS Police), que la Suisse a repris en tant que développement de Schengen et dont les bases légales correspondantes pour la mise en œuvre au niveau national sont entrées en vigueur le 22 novembre 2022. Cette modification vise à permettre aux États Schengen d'introduire dans le SIS, sur proposition d'Europol, des signalements pour information à propos de ressortissants d'États tiers.

Le règlement (UE) 2022/1190 prévoit que les informations concernant des ressortissants d'États tiers dont on présume qu'ils participent à des activités criminelles graves ou des activités terroristes puissent être transmises par Europol à un État Schengen, afin d'effectuer un signalement pour information concernant des ressortissants de pays tiers dans l'intérêt de l'Union (ci-après "signalement pour information"). Le règlement

¹ Règlement (UE) 2022/1190 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2022 modifiant le règlement (UE) 2018/1862 en ce qui concerne l'introduction dans le système d'information Schengen (SIS) de signalements pour information concernant des ressortissants de pays tiers dans l'intérêt de l'Union, JO L 185 du 12 juillet 2022, p. 1

² Règlement (UE) 2018/1862 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale, modifiant et abrogeant la décision 2007/533/JAI du Conseil, et abrogeant le règlement (CE) n° 1986/2006 du Parlement européen et du Conseil et la décision 2010/261/UE de la Commission, JO L 312 du 7 décembre 2018, p. 56, modifié par le règlement (UE) 2022/1190, JO L 185 du 12 juillet 2022, p. 1

précise que ces informations doivent être vérifiées et qu'un signalement pour information dans le SIS ne peut être effectué que si l'État ayant reçu la proposition d'Europol (État signalant) l'estime nécessaire et justifié. Il est également prévu qu'Europol puisse proposer aux États membres des signalements d'objets, lorsque ces derniers sont liés à une personne déjà visée par un signalement pour information. Le règlement (UE) 2022/1190 ne change rien au fait que l'agence de l'UE ne puisse pas inscrire elle-même des signalements dans le SIS, cela restant une compétence des États Schengen.

En cas de réponse positive (hit) à un signalement pour information lors d'un contrôle, le règlement (UE) 2022/1190 prévoit que l'État où le hit a eu lieu (État d'exécution) recueille et transmette à l'État signalant les informations nécessaires, notamment la localisation du ressortissant d'un pays tiers signalé pour information concerné, l'itinéraire suivi, les personnes l'accompagnant, ou encore les objets transportés. Il précise que l'État d'exécution assure la collecte discrète d'un maximum d'informations au cours des activités de routine de ses autorités nationales compétentes. En effet, la collecte d'informations ne doit pas compromettre le caractère discret des mesures de contrôle, et la personne faisant l'objet du signalement ne doit en aucun cas être informée de l'existence de celui-ci. Le règlement (UE) 2022/1190 prévoit également que les informations soient transmises à l'État signalant et à Europol.

Afin de mettre en œuvre le règlement (UE) 2022/1190, la LSIP doit faire l'objet d'une révision partielle.

Table des matières

1	Contexte	5
1.1	Nécessité d'agir et objectifs visés	5
1.2	Déroulement des négociations	6
1.3	Procédure de reprise de développements de l'acquis de Schengen	8
1.4	Différents aspects du projet et variantes examinées	9
1.5	Relation avec le programme de la législature et les stratégies du Conseil fédéral ..	10
2	Principes généraux et contenu du règlement (UE) 2022/1190	10
2.1	Vue d'ensemble du règlement (UE) 2022/1190.....	10
2.2	Contenu du règlement (UE) 2022/1190	11
3	Présentation de l'acte de mise en œuvre	15
3.1	Réglementation proposée	15
3.2	Mise en œuvre.....	15
4	Commentaire des dispositions	16
5	Conséquences	19
5.1	Conséquences pour la Confédération.....	19
5.2	Conséquences pour les cantons.....	19
6	Aspects juridiques	20
6.1	Constitutionnalité	20
6.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	20
6.3	Forme de l'acte à adopter	20
6.4	Frein aux dépenses	21
6.5	Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale	21
6.6	Protection des données	21

Rapport explicatif

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

En signant l'AAS, la Suisse s'est engagée à reprendre tous les développements de l'acquis de Schengen (art. 2, par. 3). La reprise d'un nouvel acte juridique a lieu dans le cadre d'une procédure spéciale qui englobe la notification par les organes compétents de l'UE du développement à reprendre et la transmission par la Suisse d'une note de réponse (art. 7, par. 2, AAS).

Le SIS est le principal moyen d'échange d'informations dans l'espace Schengen en ce qui concerne les recherches de personnes et d'objets. Le 28 novembre 2018, le Parlement européen et le Conseil de l'UE ont adopté un paquet de trois règlements visant à développer le SIS sur les plans matériel et technique. Ce paquet de réformes a modifié et complété progressivement les bases juridiques du SIS pendant une période de transition; il est finalement pleinement applicable depuis le 7 mars 2023, date de la mise en service du nouveau SIS.

Le fonctionnement et l'utilisation du SIS sont régis par trois domaines différents:

- la "coopération policière et judiciaire en matière pénale" régie par le règlement (UE) 2018/1862 (ci-après "règlement SIS Police");
- la "vérifications aux frontières" régie par le règlement (UE) 2018/1861³; et
- le "retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier" régi par le règlement (UE) 2018/1860⁴.

Les trois règlements susmentionnés ont été élaborés à la suite des attaques terroristes dans l'espace Schengen et des défis accrus dans le domaine de la migration. Ils visent à améliorer la coopération transfrontalière et à renforcer la sécurité intérieure. Ils ont été notifiés à la Suisse le 20 novembre 2018 en tant que développements de l'acquis de Schengen. Le Conseil fédéral a adopté les échanges de notes concernant la reprise de ces règlements le 19 décembre 2018, sous réserve de l'approbation du Parlement. Celle-ci est intervenue le 18 décembre 2020 et les bases légales correspondantes pour la mise en œuvre au niveau national sont finalement entrées en vigueur le 22 novembre 2022.

Avant même l'entrée en vigueur des bases légales mettant en œuvre le règlement SIS Police en Suisse, le Parlement européen et le Conseil de l'UE ont adopté le 6 juillet 2022 un règlement visant à permettre aux États Schengen d'introduire des signalements dans le SIS sur proposition d'Europol. Il s'agit du règlement (UE) 2022/1190 modifiant le règlement SIS Police en ce qui concerne l'introduction dans le SIS de signalements pour information concernant des ressortissants de pays tiers dans l'intérêt de l'Union sur la base d'une proposition d'Europol.

³ Règlement (UE) 2018/1861 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine des vérifications aux frontières, modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et modifiant et abrogeant le règlement (CE) n° 1987/2006, version du JO L 312 du 7 décembre 2018, p. 14

⁴ Règlement (UE) 2018/1860 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 relatif à l'utilisation du système d'information Schengen aux fins du retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, version du JO L 312 du 7 décembre 2018, p. 1

Les formes graves de criminalité et le terrorisme ont souvent un caractère global, de sorte que les informations que les pays tiers et les organisations internationales obtiennent sur les auteurs ou les personnes soupçonnées de ces infractions sont d'une importance cruciale pour la sécurité au sein de l'espace Schengen. Il convient de noter que certaines informations, en particulier lorsque la personne concernée est un ressortissant de pays tiers, ne sont partagées avec les États européens que par l'intermédiaire d'Europol, qui traite les informations reçues et partage les résultats de ses analyses avec les États membres.

En tant qu'agence de l'UE pour la coopération des services répressifs, Europol joue un rôle important dans la lutte contre le terrorisme et les infractions graves en fournissant des analyses et des évaluations de la menace afin de soutenir les enquêtes menées par les autorités de poursuite pénale nationales. Jusqu'à présent, les États Schengen ou les utilisateurs finaux du SIS n'avaient pas accès aux informations d'Europol sur les ressortissants de pays tiers potentiellement impliqués dans des activités terroristes ou criminelles graves lorsque ces informations n'étaient pas transmises aux États Schengen concernés par les canaux de communication habituels, par exemple via Interpol.

Cette lacune dans l'échange d'informations sera désormais comblée dans la mesure où Europol transmettra à l'État Schengen concerné des informations analysées et vérifiées sur des ressortissants de pays tiers, en vue de les inscrire dans le SIS. Cet État Schengen pourra décider s'il souhaite inscrire les personnes "recommandées" par Europol dans une catégorie de signalements nouvellement créée dans le SIS: les signalements pour information. Il pourrait s'agir, par exemple, d'une information qu'Europol a reçu d'une organisation internationale ou d'un État tiers concernant un terroriste présumé qui prévoit de commettre un attentat en Europe. Dans le cas où l'État Schengen concerné procède à ce signalement sur proposition d'Europol, il devient l'État signalant. Il convient de préciser qu'Europol ne pourra toujours pas saisir elle-même des signalements dans le SIS et que cette compétence reste réservée aux États Schengen. En cas de *hit* lors d'un contrôle effectué dans un État Schengen (État d'exécution) en lien avec un signalement pour information en vertu du règlement (UE) 2022/1190, l'État signalant en est informé, tout comme Europol. L'État d'exécution effectuant le contrôle est chargé de récolter tout ou partie des informations visées par le règlement (UE) 2022/1190 concernant la personne signalée pour information dans le SIS.

Le règlement (UE) 2022/1190 a été notifié à la Suisse le 1^{er} juillet 2022 en tant que développement de l'acquis de Schengen. Le 17 août 2022, le Conseil fédéral a adopté l'échange de notes concernant la reprise du règlement sous réserve de l'approbation du Parlement. Cet échange a eu lieu le même jour lors de la transmission à l'UE de la note de réponse relative à la reprise du règlement (UE) 2022/1190, sous réserve de l'accomplissement des conditions constitutionnelles.

1.2 Déroulement des négociations

Le 9 décembre 2020, la Commission européenne a présenté sa proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement SIS Police en ce qui concerne l'introduction de signalements par Europol (ci-après "proposition SIS").

Simultanément, la Commission européenne a proposé un autre règlement lié à la proposition SIS: le règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2016/794⁵ sur Europol en ce qui concerne sa coopération avec les parties privées,

⁵ Règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs (Europol) et remplaçant et abrogeant les décisions du Conseil 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI et 2009/968/JAI, JO L 135 du 24 mai 2016, p. 53

son traitement de données à caractère personnel à l'appui d'enquêtes pénales et son rôle en matière de recherche et d'innovation (ci-après "proposition Europol").

La présidence portugaise du Conseil de l'UE a décidé de traiter prioritairement la proposition Europol durant le premier semestre 2021 et de ne s'occuper de la proposition SIS qu'ultérieurement. Ainsi, la proposition SIS a été présentée la première fois à un groupe de travail du Conseil de l'UE le 3 février 2021, et n'a pas été rediscutée avant le deuxième semestre 2021, sous présidence slovène. Toutefois, durant les discussions sur la proposition Europol, il a été constaté que la majorité des voix n'était pas favorable à ce qu'Europol effectue des signalements dans le SIS. Pour la suite des travaux, la présidence slovène s'est fondée sur ce constat et a soumis le 16 juillet 2021 une proposition de compromis au groupe de travail du Conseil de l'UE désigné pour le traitement de la proposition SIS. Les débats sur ce projet de règlement au sein du groupe de travail compétent du Conseil de l'UE ont duré de septembre à octobre 2021.

Un aspect en particulier a donné lieu à des discussions approfondies. Il s'agit de la compétence d'effectuer un signalement dans le SIS concernant des informations sur des ressortissants de pays tiers dans l'intérêt de l'Union. Le projet de règlement de la Commission européenne prévoyait la possibilité pour Europol d'effectuer elle-même des signalements dans le SIS, plus précisément au sein d'une nouvelle catégorie de signalements dédiée aux informations reçues d'États tiers, notamment sur des personnes étrangères impliquées dans des actions terroristes. Le Conseil de l'UE est revenu sur cette proposition, de sorte qu'Europol ne devra pas effectuer ces signalements de façon autonome, mais devra proposer à un État membre de le faire. Durant ces négociations, le statut de notre pays n'était pas clair. Il n'a pas été précisé si Europol pourrait également proposer à la Suisse d'effectuer un signalement dans le SIS, celle-ci n'étant pas un État membre de l'agence.

La Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) du Parlement européen a adopté son rapport le 15 octobre 2021. Le trilogue a eu lieu de novembre 2021 à mars 2022 et s'est accompagné de réunions techniques et de séances du groupe de travail du Conseil de l'UE responsable de ce dossier. La Suisse a été représentée lors de ces séances et a pu apporter ses propositions à toutes les étapes de la négociation.

Lors du trilogue, la présidence française et les représentants du Parlement européen sont parvenus à un compromis concernant le texte du règlement (UE) 2022/1190. Celui-ci a été approuvé le 30 mars 2022 par le Comité des représentants permanents (Coreper) et le 31 mars 2022 par la Commission LIBE. Le compromis obtenu a été accepté par le Parlement européen lors de sa session plénière du 8 juin 2022 et par le Conseil des ministres le 27 juin 2022. Le règlement a été adopté formellement le 6 juillet 2022 lors de la signature de l'acte juridique y afférent par les présidents du Parlement européen et du Conseil de l'UE. Ce développement de l'acquis de Schengen a été notifié à la Suisse le 1^{er} juillet 2022.

Durant la période qui a suivi, des démarches ont été entreprises afin de déterminer si Europol pourrait proposer à la Suisse d'effectuer des signalements dans le SIS, cette dernière n'étant pas un État membre de l'agence, ou si elle ne pourrait "que" traiter les *hits* en lien avec des signalements pour information effectués par des États membres d'Europol sans pouvoir introduire elle-même de tels signalements. La difficulté résidait dans le fait que le règlement est considéré comme un développement de l'acquis de Schengen, donc a priori contraignant pour la Suisse, tout en régulant des activités en lien avec Europol, dont elle n'est pas membre. Ce n'est qu'au premier semestre de 2023 que notre pays a obtenu de la Commission européenne une réponse claire: Europol pourra s'adresser à la Suisse pour effectuer des signalements dans le SIS.

1.3 Procédure de reprise de développements de l'acquis de Schengen

Depuis la signature de l'AAS le 26 octobre 2004 et conformément à son art. 2, al. 3, la Suisse s'est engagée à reprendre tout acte juridique édicté par l'UE en tant que développement de l'acquis de Schengen et, si nécessaire, à le transposer dans le droit national.

L'art. 7 AAS prévoit une procédure spéciale pour la reprise et la mise en œuvre des développements de l'acquis de Schengen. D'abord, l'UE notifie "sans délai" à la Suisse l'adoption d'un acte constituant un développement de l'acquis de Schengen. La Suisse dispose ensuite d'un délai de 30 jours pour indiquer à l'institution européenne compétente (Conseil de l'UE ou Commission) si elle reprendra ou non le développement et, le cas échéant, dans quel délai. Le délai de 30 jours commence à courir à la date de l'adoption de l'acte juridique par l'UE (art. 7, par. 2, AAS).

Si l'acte en question est juridiquement contraignant, la notification par l'UE ainsi que la note de réponse de la Suisse constituent un échange de notes qui représente, du point de vue de la Suisse, un traité de droit international. Conformément aux dispositions constitutionnelles, ce traité doit être approuvé soit par le Conseil fédéral, soit par le Parlement et, en cas de référendum, par le peuple.

Le règlement (UE) 2022/1190 soumis à la Suisse a un caractère contraignant. Aussi le présent règlement doit faire l'objet d'un échange de notes.

En l'espèce, l'approbation de l'échange de notes relève de la compétence de l'Assemblée fédérale. En vertu de l'art. 7, par. 2, let. b, AAS, la Suisse a notifié à l'UE dans sa note de réponse du 17 août 2022 relative à la reprise du règlement (UE) 2022/1190 que l'échange de notes ne pourra entrer en vigueur qu'à la date de la notification par la Suisse de l'accomplissement de ses exigences constitutionnelles. Dans ce cas, le délai maximal dont dispose la Suisse pour la reprise et la mise en œuvre du développement est de deux ans à compter de la notification des actes en question par le Conseil de l'UE, période dans laquelle devrait également s'inscrire un éventuel référendum.

Dès que la procédure nationale a pris fin et que toutes les exigences constitutionnelles liées à la reprise et à la mise en œuvre du règlement ont été accomplies, la Suisse informe sans délai par écrit le Conseil de l'UE et la Commission. La Suisse communique cette information, assimilée à la ratification de l'échange de notes, au Conseil de l'UE ainsi qu'à la Commission dès l'échéance du délai référendaire (ou après la votation, en cas de référendum) (art. 7, par. 2, let. b, AAS).

Si la Suisse ne reprend pas et ne met pas en œuvre un développement de l'acquis de Schengen dans les délais impartis, elle risque de mettre fin à l'ensemble de la coopération Schengen et également à la coopération Dublin (art. 7, par. 4, AAS en relation avec l'art. 14, par. 2, de l'accord d'association à Dublin [AAD]).

Sur la base de la date de notification de l'UE (1^{er} juillet 2022), le délai pour la reprise et la mise en œuvre du règlement (UE) 2022/1190 arrive à échéance le 1^{er} juillet 2024. La mise en œuvre de ce règlement par la Suisse souffrira d'un certain retard en raison des éléments mentionnés aux chap. 1.2 et 1.4 du présent document, qui ont nécessité des clarifications supplémentaires. Ce dépassement de délai devrait toutefois être limité au minimum, raison pour laquelle les procédures de mise en œuvre seront accélérées dans la mesure du possible, dans les limites définies par la Constitution fédérale et le cadre légal. Il y aura selon la planification actuelle un retard d'un an dans la reprise, de sorte que la Suisse devrait être en mesure de saisir ces signalements d'Europol au second semestre de 2025. Ce retard accusé par la Suisse dans la reprise et la mise en œuvre du règlement (UE) 2022/1190 ne devrait pas poser de problème du point de

vue opérationnel, étant donné que l'introduction de la nouvelle catégorie de signalements n'est pas prévue avant 2025 au niveau européen.

Toutefois, au moment de la mise en service de la nouvelle fonctionnalité, la Suisse aura adapté l'ordonnance N-SIS de manière à pouvoir traiter les réponses positives concernant des signalements pour information effectués par d'autres pays conformément à l'ordonnance N-SIS, appliquant ainsi partiellement le règlement. La voie législative à suivre afin de créer cette base légale serait celle de l'application partielle et provisoire de l'échange de notes (cf. ch. 1.4 ci-dessous).

1.4 Différents aspects du projet et variantes examinées

La mise en œuvre du règlement (UE) 2022/1190 implique une révision partielle de la LSIP (RS 361.0), ainsi qu'une révision de l'ordonnance sur la partie nationale du système d'information Schengen (N-SIS) et sur le bureau SIRENE (ordonnance N-SIS, RS 362.0).

Après la notification, un projet de mise en œuvre a été envisagé, qui ne comprenait que la révision de l'ordonnance N-SIS. Cette variante a été esquissée dans un contexte d'incertitude quant à savoir si la Suisse, qui n'est pas membre d'Europol, devrait également effectuer des signalements pour information dans le SIS sur proposition d'Europol. Dans la négative, aucune adaptation de la LSIP n'aurait été nécessaire. Comme la Suisse a reçu une réponse claire de l'UE au premier semestre 2023 lui indiquant qu'elle pourra être invitée à procéder à des inscriptions de signalements pour information dans le SIS, la variante initiale a dû être abandonnée au profit du projet actuel, qui prévoit également une révision partielle de la LSIP.

Il est prévu que la nouvelle fonctionnalité du SIS relative aux signalements pour information entre États Schengen soit opérationnelle au premier semestre de 2025. La modification de la LSIP ne sera alors pas encore en vigueur. Concrètement, cela signifie que la Suisse ne dispose pour l'heure pas des bases légales requises pour émettre elle-même des signalements pour information. En revanche, il est possible de créer d'ici au premier semestre de 2025 les bases légales permettant de consulter en Suisse les réponses positives liées à des signalements pour information d'autres États Schengen. À cet égard, il convient de procéder ainsi: les dispositions du règlement (UE) 2022/1190 directement applicables en droit national et ne nécessitant donc pas de modification de la LSIP sont appliquées provisoirement sur la base de l'art. 7b, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010). Dans un premier temps, la modification de l'ordonnance N-SIS permettra de créer le droit d'exécution pour le traitement des réponses positives. Dans un second temps, à savoir lors de l'entrée en vigueur de la modification de la LSIP, il s'agira de créer dans cette même ordonnance le droit d'exécution pour les besoins de réglementation restants. Ceux-ci concernent en particulier les signalements pour information effectués par la Suisse elle-même.

Sans l'application partielle et provisoire susmentionnée du règlement (UE) 2022/1190, la coopération opérationnelle dans le SIS serait considérablement entravée, étant donné que, faute de base légale, ni le traitement des réponses positives liées à des signalements introduits pour Europol par d'autres États ni l'échange correspondant d'informations supplémentaires via le bureau SIRENE (art. 355a du code pénal [CP]; RS 311) ne seraient autorisés. Or, il est très important, tant pour la Suisse que pour les autres États Schengen, que le SIS puisse fonctionner sans restriction et sans interruption.

1.5 Relation avec le programme de la législature et les stratégies du Conseil fédéral

Le présent projet n'a été annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁶, ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁷.

Ce développement de l'acquis de Schengen contribue néanmoins à la mise en œuvre de la ligne directrice 3, objectif 14, pendant la législature 2019 à 2023. En effet, l'introduction dans le SIS de signalements pour information se fondant sur des données transmises par des autorités d'États tiers ou des organisations internationales va dans le sens des objectifs de lutte contre la violence, la criminalité et le terrorisme, et permet d'agir contre ces phénomènes. Ainsi, en reprenant et en mettant en œuvre le règlement (UE) 2022/1190, la Suisse contribue à garantir la sécurité de ses propres habitants, mais aussi de ceux des autres États Schengen.

2 Principes généraux et contenu du règlement (UE) 2022/1190

2.1 Vue d'ensemble du règlement (UE) 2022/1190

Le règlement (UE) 2022/1190 modifie le règlement SIS Police afin de permettre l'introduction dans le SIS, sur proposition d'Europol, de signalements de ressortissants de pays tiers, conformément à l'art. 4, al. 1, let. t, du règlement (UE) 2016/794. Il contient à cet effet des modifications de plusieurs articles existants pour rendre possible ces signalements, mais introduit aussi (en son art. 1) deux nouveaux articles (37 *bis* et 37 *ter* correspondant aux art. 37a et 37b de la version allemande) dans le règlement SIS Police, qui sont entièrement dédiés à cette thématique.

L'*art. 37 bis* crée une nouvelle catégorie de signalements: les signalements pour information concernant des ressortissants de pays tiers dans l'intérêt de l'Union. Ces derniers ne seront pas introduits dans le SIS par Europol, mais par les États membres. Cette introduction est laissée à la discrétion de l'État membre auquel le signalement est proposé, qui l'effectue sous réserve d'une analyse détaillée de la proposition d'Europol. Pour ce faire, l'agence doit partager avec l'État membre effectuant le signalement toutes les informations qu'elle détient sur le cas, ainsi que les résultats de son évaluation en vue d'un signalement nécessaire et justifié. L'objectif d'un tel signalement est d'informer, sur la base d'informations reçues par Europol de la part d'autorités de pays tiers ou d'organisations internationales, les utilisateurs finaux effectuant des recherches dans le SIS de la participation présumée de ressortissants de pays tiers à des activités terroristes ou à d'autres formes graves de criminalité énumérées à l'annexe I du règlement (UE) 2016/794.

L'*art. 37 ter* traite des mesures à prendre en cas de *hits* en lien avec des signalements pour information. L'objectif est que l'État signalant et Europol aient la confirmation que la personne faisant l'objet du signalement pour information a été localisée et qu'ils obtiennent des informations complémentaires la concernant. Il est prévu que l'État où le *hit* a eu lieu (État d'exécution) recueille et transmette à l'État signalant et à Europol les informations nécessaires, notamment la localisation du ressortissant d'un pays tiers signalé pour information, l'itinéraire suivi, les personnes l'accompagnant, ou encore les objets transportés. L'État d'exécution assure la collecte discrète d'un maximum d'informations au cours des activités de routine de ses autorités nationales compétentes. La

⁶ FF 2020 1709

⁷ FF 2020 8087

collecte d'informations ne doit pas compromettre le caractère discret des mesures de contrôle et la personne faisant l'objet du signalement ne doit en aucun cas être informée de l'existence de celui-ci.

2.2 Contenu du règlement (UE) 2022/1190

Le présent règlement modifie le règlement SIS Police afin de permettre l'introduction dans le SIS de signalements de ressortissants de pays tiers sur proposition d'Europol comme suit:

Art. 3: "Définitions"

L'art. 3 est complété comme suit:

- le *pt 8* définissant le terme "*indicateur de validité*" est complété afin que cet indicateur puisse également désigner les signalements pour information nouvellement créés;
- un *pt 22* est ajouté pour définir le terme "*ressortissant de pays tiers*", les personnes définies dans ce groupe pouvant nouvellement faire l'objet d'un signalement pour information.

Art. 20: "Catégories de données"

L'art. 20 est modifié afin d'inclure aux *par. 1 et 2* une référence au nouvel art. 37 bis. Ainsi, le règlement modifié précise au *par. 1* que "*le SIS ne comporte que les catégories de données qui sont fournies par chaque État membre nécessaires aux fins prévues*" à plusieurs articles du règlement, entre autres à l'art. 37 bis. De même, les catégories de données définies au *par. 2* sont, premièrement, "les renseignements sur les personnes pour lesquelles un signalement a été introduit" et, deuxièmement, "les renseignements sur les objets visés" à plusieurs articles, notamment au nouvel art. 37 bis.

Art. 24: "Dispositions générales concernant l'apposition d'un indicateur de validité"

L'art. 24 est modifié afin d'inclure au *par. 1* une référence au nouvel art. 37 bis. Ainsi, "*si un État membre estime que la mise en œuvre d'un signalement introduit conformément*" au nouvel art. 37 bis "*n'est pas compatible avec son droit national, ses obligations internationales ou des intérêts nationaux essentiels, il peut exiger que soit apposé sur ledit signalement un indicateur de validité visant à ce que la conduite à tenir sur la base du signalement ne soit pas exécutée sur son territoire*".

Chap. IX bis: "Signalements pour information concernant des ressortissants de pays tiers dans l'intérêt de l'Union"

Ce chapitre nouvellement ajouté au règlement SIS Police comprend les deux nouveaux art. 37 bis et 37 ter.

Art. 37 bis: "Objectifs des signalements et conditions auxquelles ils sont introduits"

Le *par. 1* énonce le principe de la mesure et prévoit que "*[l]es États membres peuvent introduire dans le SIS des signalements pour information concernant des ressortissants de pays tiers dans l'intérêt de l'Union, [...] à la suite d'une proposition d'Europol [...] sur la base d'informations reçues des autorités de pays tiers ou d'organisations internationales*".

L'objectif de ces signalements est décrit au *par. 2* et consiste à informer les utilisateurs finaux du SIS de la participation présumée de ressortissants de pays tiers à

des activités terroristes ou à d'autres formes graves de criminalité telles que définies à l'*annexe I* du règlement (UE) 2016/794 établissant le mandat d'Europol, en vue d'obtenir les informations prévues à l'art. 37 *ter* du présent règlement.

Toutefois, Europol ne peut proposer des signalements pour information aux États membres en vue de leur introduction dans le SIS que s'il existe, comme précisé au *par. 3*, des indices concrets qu'une personne a l'intention ou est en train de commettre une infraction terroriste ou une autre infraction grave visée au *par. 2*, et que l'évaluation globale de cette personne laisse penser qu'elle commettra effectivement une telle infraction.

Le *par. 4* exige qu'Europol ne propose l'introduction dans le SIS d'un signalement pour information qu'après avoir vérifié que celui-ci est nécessaire et justifié, en conduisant une analyse de la fiabilité et de l'exactitude des informations fournies et en effectuant une recherche dans le SIS afin de déterminer si un signalement a déjà été effectué.

Si les conditions susmentionnées sont remplies, Europol peut mettre les informations qu'elle détient à disposition des États membres et proposer à un ou à plusieurs d'entre eux l'introduction d'un signalement pour information dans le SIS. Elle doit également informer les États membres d'éventuels ajouts et modifications ou inexactitudes dans les données (*par. 5*).

L'État membre doit ensuite vérifier et analyser les informations transmises par Europol. L'introduction dans le SIS du signalement pour information étant à la discrétion de l'État membre, celui-ci peut décider ou non de l'y introduire (*par. 6*).

L'État signalant doit informer les autres États membres de l'introduction dans le SIS de ce signalement dans le cadre d'un échange d'informations supplémentaires (*par. 7*). Le *par. 9* précise que les résultats de l'analyse et la décision d'introduire ou non le signalement pour information doivent être communiqués aux autres États membres et à Europol dans un délai de douze mois après la proposition de l'agence d'introduire un signalement. Les États membres peuvent toutefois décider de ne pas procéder aux signalements proposés par Europol ou – si les conditions sont réunies – de procéder à un autre type de signalement concernant la même personne (*par. 8*).

Une fois le signalement effectué dans le SIS, les *par. 10 et 11* prévoient qu'Europol transmette sans tarder à l'État signalant les données complémentaires ou modifiées pertinentes pour le signalement, ou des éléments de preuve suggérant que les données introduites dans le SIS sont matériellement erronées ou conservées de manière illicite (de manière similaire aux obligations prévues au *par. 5*). L'État signalant est tenu de vérifier les informations transmises et, si nécessaire, d'adapter voire de supprimer le signalement pour information.

De plus, le *par. 12* prévoit qu'Europol puisse proposer aux États membres des signalements d'objets, s'il existe des indices que ces derniers sont clairement liés à une personne déjà visée par un signalement pour information. Dans ce cas, le signalement pour information et le signalement d'objet sont mis en relation.

Concernant la mise en œuvre de cette nouvelle possibilité de signalement dans le SIS, le *par. 13* prévoit que les États membres mettent en place les mesures nécessaires pour traiter l'introduction, la mise à jour et la suppression des signalements pour information dans le SIS. Le *par. 15* confère à la Commission le pouvoir d'adopter des actes d'exécution visant à établir et à préciser les règles nécessaires pour l'introduction, la mise à jour et la suppression des données contenues dans le signalement pour information, ainsi que pour les recherches effectuées dans ces données.

Art. 37 ter: "Exécution de la conduite à tenir sur la base d'un signalement pour information"

Le *par. 1* indique qu'en cas de réponse positive liée à un signalement pour information, l'État membre où le *hit* a eu lieu (État d'exécution) recueille et transmet dans la mesure du possible à l'État signalant les informations nécessaires, à savoir:

- *"le fait que la personne qui fait l'objet d'un signalement pour information a été localisée;*
- *le lieu, l'heure et la raison du contrôle;*
- *l'itinéraire suivi et la destination visée;*
- *les personnes qui accompagnent la personne faisant l'objet du signalement pour information, dont il est raisonnablement permis de supposer qu'elles sont associées à l'objet du signalement pour information ;*
- *les objets transportés, y compris les documents de voyage;*
- *les circonstances dans lesquelles la personne a été localisée".*

Le *par. 2* prévoit que ces informations sont transmises à l'État signalant par la voie d'un échange d'informations supplémentaires. Les informations visées au *par. 1* doivent également être collectées lorsque la personne inscrite dans le SIS à des fins de signalement pour information est localisée sur le territoire de l'État signalant, et ce afin d'informer Europol (*par. 3*).

L'État d'exécution assure la collecte discrète d'un maximum d'informations au cours des activités de routine de ses autorités nationales compétentes (*par. 4*). La collecte de ces informations ne doit pas compromettre le caractère discret des mesures de contrôle, et la personne faisant l'objet du signalement ne doit en aucun cas être informée de l'existence de celui-ci.

Art. 43: "Règles spécifiques pour les vérifications ou les recherches à l'aide de photographies, d'images faciales, de données dactyloscopiques et de profils ADN"

L'*art. 43* est modifié afin d'inclure au *par. 3* une référence au nouvel *art. 37 bis*. Ainsi, sous certaines conditions, *"les données dactyloscopiques figurant dans le SIS en rapport avec des signalements"*, notamment ceux introduits conformément à l'*art. 37 bis*, *"peuvent également faire l'objet de recherches à l'aide de séries complètes ou incomplètes d'empreintes digitales ou d'empreintes palmaires découvertes sur les lieux d'infractions graves ou d'infractions terroristes faisant l'objet d'une enquête"*.

Art. 48: "Accès d'Europol aux données dans le SIS"

Le *par. 8* est modifié afin d'inclure les informations devant être transmises par les États membres à Europol en cas de *hit* en lien avec un signalement pour information conformément à l'*art. 37 bis (let. a et b)*. Ainsi, les États membres informent Europol:

- *"de toute réponse positive à des signalements pour information introduits dans le SIS conformément à l'art. 37 bis [let. a];*
- *lorsque la personne qui fait l'objet du signalement pour information a été localisée sur le territoire de l'État membre signalant conformément à l'art. 37 ter, paragraphe 3 [let. b]; et*
- *de toute réponse positive à des signalements liés à des infractions terroristes qui ne sont pas introduits dans le SIS conformément à l'art. 37 bis [let. c]".*

Art. 53: "Délai de réexamen des signalements concernant des personnes"

Les *par. 4, 6 et 7* sont adaptés afin de tenir compte des signalements pour information introduits par le nouvel *art. 37 bis*. Il est ainsi prévu que l'État signalant examine dans un délai d'un an la nécessité de maintenir le signalement (*par. 4*). Le signalement peut être maintenu au-delà de ce délai de réexamen si, sur la base d'une évaluation individuelle complète qui doit être consignée, l'objet du signalement l'exige et si cela est proportionné (*par. 6*). Si tel n'est pas le cas, les signalements pour information sont automatiquement effacés à l'expiration du délai de réexamen d'un an (*par. 7*).

Art. 54: "Délai de réexamen des signalements concernant des objets"

L'*art. 54* est modifié afin d'inclure au *par. 3* une référence au nouvel *art. 37 bis*. Ainsi, les signalements concernant des objets introduits conformément à ce nouvel article sont réexaminés en vertu de l'*art. 53* (mentionné ci-dessus) lorsqu'ils sont liés à un signalement concernant une personne inscrite dans le SIS dans le cadre d'un signalement pour information.

Art. 55: "Suppression des signalements"

Afin de définir les modalités de suppression des signalements pour information, un nouveau *par. 4 bis* est introduit:

"Les signalements pour information introduits conformément à l'*art. 37 bis* sont supprimés:

- a) dès l'expiration du signalement conformément à l'*art. 53*; ou
- b) dès l'adoption d'une décision de suppression de ces signalements par l'autorité compétente de l'État membre signalant, y compris, le cas échéant, sur proposition d'Europol".

De plus, le *par. 7* est modifié afin de mentionner également le nouvel *art. 37 bis*. Ainsi, le signalement d'un objet introduit dans le SIS conformément à cet article est supprimé dès que le signalement pour information concernant la personne liée à cet objet est supprimé.

Art. 56: "Traitement des données du SIS"

L'*art. 56* est modifié afin d'inclure aux *par. 1 et 5* une référence au nouvel *art. 37 bis*. Les données en lien avec un signalement pour information ne doivent en principe être traitées qu'aux fins énoncées à l'*art. 37 bis (par. 1)*. Il peut être dérogé à cette règle uniquement pour "prévenir une menace grave et imminente pour l'ordre public et la sécurité publique, pour des raisons graves de sécurité nationale ou aux fins de la prévention d'une infraction grave" (*par. 5*). Dans ce cas, il est nécessaire d'obtenir l'autorisation préalable de l'État signalant.

Art. 74: "Suivi et statistiques"

Un nouveau *par. 5 bis* est introduit. Celui-ci prévoit que "les États membres, Europol et l'eu-LISA transmettent à la Commission les informations nécessaires pour contribuer à l'évaluation et aux rapports visés à l'article 68 du règlement (UE) 2016/794".

Art. 79: "Entrée en vigueur, mise en service et application"

Dans cet article, un nouveau *par. 7* est introduit pour régler l'entrée en vigueur des dispositions liées aux signalements pour information. Ainsi, lorsque les États

membres auront pris les dispositions techniques et procédurales nécessaires au traitement des signalements pour information, la Commission adoptera une décision fixant la date à partir de laquelle les États membres peuvent commencer à introduire, à mettre à jour et à effacer les signalements pour information dans le SIS conformément à l'art. 37 bis.

3 Présentation de l'acte de mise en œuvre

3.1 Réglementation proposée

Il convient de distinguer deux volets principaux dans la mise en œuvre du règlement (UE) 2022/1190. Le premier de ces volets consiste en l'adaptation des bases légales pour permettre à la Suisse de procéder à l'introduction de signalements pour information dans le SIS sur proposition d'Europol. Il s'agit principalement de transposer l'art. 37 bis du règlement (UE) 2022/1190 par une révision partielle de la LSIP. Seule cette modification de la loi fait l'objet de la présente procédure de consultation.

Le second volet vise à adapter les bases légales afin que la Suisse puisse traiter les *hits* en lien avec des signalements pour information. Il s'agit ainsi de réviser l'ordonnance N-SIS afin de transposer l'art. 37 ter du règlement (UE) 2022/1190. Cette révision partielle contiendra les mesures que le bureau SIRENE doit prendre lorsqu'un signalement pour information donne lieu à un *hit*. Elle intervient dans le contexte de l'application à titre provisoire du règlement (UE) 2022/1190, sur la base de l'art. 7b, al. 1, LOGA (cf. ch. 1.4 ci-dessus).

3.2 Mise en œuvre

En Suisse, la mise en œuvre pratique du nouvel instrument que constituent les signalements pour information sur proposition d'Europol se fait sur le plan technique par l'interaction de deux systèmes d'information de police de la Confédération : le système de recherches informatisées de police (RIPOL), conformément à l'art. 15 LSIP, et la partie nationale du Système d'information Schengen (N-SIS), conformément à l'art. 16 LSIP. Le SIS est un système d'information dans lequel peuvent être signalés les objets volés et les personnes qui sont recherchées par la police aux fins d'extradition, sont sous le coup d'une interdiction d'entrée ou sont portées disparues. Le RIPOL est le système source de toutes les catégories de signalement dans le SIS (tout comme le système d'information central sur la migration [SYMIC] – autrement dit le registre des ressortissants étrangers vivant en Suisse – est le système source des signalements dans le SIS dans le domaine de la migration)⁸.

Les signalements pour information concernant des ressortissants de pays tiers sur proposition d'Europol sont mis en œuvre en deux étapes:

⁸ Cf. message du 6 mars 2020 relatif à l'approbation et à la mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise des bases légales concernant l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) (développements de l'acquis de Schengen) et à la modification de la loi fédérale sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile, FF 2020 3429 (commentaires de l'art. 15 P-LSIP).

1^{re} étape: saisie du signalement pour information

Europol propose à la Suisse, via le canal d'information SIENA⁹, des signalements pour information concernant des ressortissants de pays tiers (y c. des informations sur ces personnes). Concrètement, les propositions de signalement parviennent à la Centrale d'engagement et d'alarme (CEA) de l'Office fédéral de la police (fedpol), qui sert de point de contact unique (*single point of contact*, SPOC) pour l'ensemble des échanges internationaux d'informations de police. La CEA enregistre les informations dans le système de gestion des affaires et des dossiers de fedpol conformément à l'art. 18 LSIP, puis les transmet pour traitement ultérieur à un service spécialisé interne de l'office. Celui-ci est compétent pour décider si la Suisse accepte et saisit dans le SIS le signalement pour information proposé. Plus précisément, il examine et analyse la proposition d'Europol concernant l'introduction du signalement pour information (art. 37 *bis*, par. 6). Il s'agit pour lui de confirmer la fiabilité de la source d'information et l'exactitude des informations relatives à la personne concernée; il peut à cet égard demander si nécessaire des informations complémentaires à Europol. Le déroulement de ce processus de contrôle interne de fedpol sera clarifié à un niveau réglementaire inférieur. Sur cette base, le service spécialisé de fedpol doit parvenir à la conclusion qu'il existe des motifs suffisants de croire que la personne concernée a commis une infraction grave, au sens de l'annexe I du règlement (UE) 2016/794, relevant de la compétence d'Europol, projetée de la commettre ou y a participé. En effet, le but est de déterminer si le cas concerné est approprié, pertinent et suffisamment important pour justifier l'introduction du signalement pour information dans le SIS (considérant 8 du règlement [UE] 2022/1190).

Le service compétent de fedpol informe les autres États Schengen et Europol de sa décision d'accepter ou de refuser la proposition de l'agence relative au signalement pour information (art. 37 *bis*, par. 9). S'il l'accepte, il inscrit la recherche dans le RIPOL et y active la recherche dans le SIS.

2^e étape: annonce de réponse positive

En cas de réponse positive à un signalement pour information au sens de l'art. 37 *bis* (par la Suisse ou un autre État Schengen), le bureau SIRENE prend les "mesures nécessaires" comme pour tout autre signalement de personne, conformément à l'art. 9a^{bis} de l'ordonnance N-SIS. L'art. 37 *ter* définit les mesures à prendre en vertu du droit européen. Au niveau du droit national, les détails sont réglés dans le cadre de la modification de l'ordonnance N-SIS (cf. *ch. 3.1* ci-dessus). Lorsqu'il obtient une réponse positive, le bureau SIRENE en informe Europol et les autres États Schengen (art. 48, par. 8, let. b). Il est en outre l'interlocuteur de toutes les autorités partenaires nationales s'agissant des réponses positives (art. 355a, al. 2, CP).

4 Commentaire des dispositions

Remarque préliminaire concernant la systématique législative de la nouvelle réglementation dans la LSIP

Le règlement (UE) 2022/1190 a ajouté une catégorie de signalements à celles déjà prévues par le règlement (UE) 2018/1862 (SIS Police), à savoir les signalements pour information concernant des ressortissants de pays tiers. En raison de la proximité matérielle de ces derniers avec les signalements de personnes et d'objets recherchés visés à l'art. 36 du règlement SIS Police (mesures correspondantes prévues à l'art. 37),

⁹ Secure Information Exchange Network Application

les nouveaux signalements pour information ont été inscrits à l'art. 37 *bis*, les mesures y afférentes étant réglées à l'art. 37 *ter*. En droit national, les signalements prévus à l'art. 36 du règlement SIS Police ont été transposés à l'art. 16, al. 2, let. g, LSIP. Compte tenu également de cette proximité matérielle, la nouvelle réglementation relative aux signalements pour information concernant des ressortissants de pays tiers est inscrite, dans le droit national, à l'art. 16, al. 2, let. g^{bis}, LSIP. Le besoin de réglementation lié à ces signalements pour information dans le cadre du système d'information RIPOL est satisfait, en raison de cette même proximité matérielle, à l'art. 15, al. 1, let. k^{bis}, AP-LSIP qui suit directement l'art. 15, al. 1, let. k, de cette même loi.

Art. 15, al. 1, let. k^{bis}

Le RIPOL est le système source des signalements dans le SIS (cf. ch. 3.2 ci-dessus). Il convient de compléter la liste des tâches à l'art. 15 LSIP avec les signalements pour information sur proposition d'Europol.

Pour des raisons techniques, les signalements dans le SIS ne peuvent être effectués au niveau national que par le biais du RIPOL. Cela vaut donc également pour les signalements pour information concernant des ressortissants de pays tiers, qui constituent la nouvelle catégorie de signalements dans le SIS. Ces nouveaux signalements doivent donc également être inscrits à l'art. 15, al. 1, par l'ajout d'une nouvelle let. k^{bis}. Sur le plan du contenu, ils se distinguent de ceux visés à l'art. 15, al. 1, let. k, sur un point central: ils ne peuvent être initiés ou proposés que par Europol et ne sont donc pas effectués en tant que signalements purement nationaux. Cette particularité est soulignée par le renvoi aux art. 37 *bis* et 37 *ter* du règlement (UE) 2018/1862.

Conformément à l'art. 15, al. 3, let. a, LSIP, fedpol est habilité à effectuer des signalements via le RIPOL "pour l'accomplissement des tâches visées à l'al. 1". Fait désormais partie de ces tâches le traitement, sur proposition d'Europol, des signalements pour information concernant des ressortissants de pays tiers.

Art. 16, al. 2, let. g^{bis}

La liste des tâches dans le N-SIS prévues à l'art. 16, al. 2, est complétée par une nouvelle let. g^{bis} sur la tâche de diffusion des signalements pour information conformément aux art. 37 *bis* et 37 *ter* du règlement (UE) 2018/1862, afin d'inscrire formellement cette catégorie de signalement également dans le droit national.

Art. 16, al. 4, phrase introductive, et al. 4^{bis}

Phrase introductive

Conformément à la phrase introductive de l'art. 16, al. 4, en vigueur, les tâches visées à l'al. 2 peuvent être assumées par l'ensemble des dix autorités ou catégories d'autorités énumérées à l'al. 4. Le fait que la diffusion des signalements pour information sur proposition d'Europol au sens de l'art. 16, al. 2, let. g^{bis}, AP-LSIP soit réservée spécifiquement à fedpol (cf. commentaires ci-dessus sur l'al. 4^{bis}), entraîne une restriction de la référence dans la phrase introductive de l'al. 4. Si, selon la formulation actuelle, celui-ci renvoie globalement aux "tâches visées à l'al. 2", il doit désormais se limiter aux "tâches visées à l'al. 2, let. a à g et h à r".

Indépendamment de l'introduction du nouvel instrument de signalement pour information concernant des ressortissants de pays tiers, la présente modification de la loi doit être mise à profit pour optimiser le libellé actuel de la phrase introductive: la formulation selon laquelle les différents services mentionnés peuvent, afin d'accomplir leurs tâches, "annoncer des signalements en vue de leur enregistrement dans le N-SIS" est trompeuse dans la mesure où elle donne l'impression que le N-SIS est un système

d'information autonome dans lequel lesdits signalements sont "enregistrés". En réalité, tout signalement de la Suisse dans le SIS est techniquement saisi dans le Système d'information central de Schengen (CS-SIS). Le terme "N-SIS" ne désigne donc pas un système d'information distinct, mais plutôt le système national global, y compris le SI-RENE-IT, Schengen National Adapter (SNA), Schengen National Interface (SNI), Alert Manager (AM) et – ce qui est particulièrement pertinent dans le cas présent – la copie nationale du SIS (NS-SIS, qui se distingue du CS-SIS). Il faut par conséquent modifier le libellé de la disposition, en laissant inchangé son contenu.

Al. 4^{bis}

La compétence d'Europol de proposer un signalement pour information à la Suisse est un élément directement applicable de l'art. 37 *bis* du règlement (UE) 2018/1862. La tâche de l'État Schengen prévue à l'art. 37 *bis*, par. 6, du règlement (UE) 2022/1190, qui consiste à vérifier et à analyser la proposition d'Europol d'introduire un signalement pour information dans le SIS, puis à décider à discrétion de le saisir dans le SIS, revient à fedpol. Du côté suisse, celui-ci est en effet le récepteur final exclusif du canal SIENA pour l'échange d'informations avec Europol (cf. ch. 3.2 ci-dessus).

Annexe

Les signalements pour information dépendent d'une liste d'infractions: conformément à l'art. 37 *bis*, par. 2, du règlement SIS Police, ces signalements ont pour but "d'informer les utilisateurs finaux effectuant des recherches dans le SIS de la participation présumée de ressortissants de pays tiers à des infractions terroristes ou à d'autres formes graves de criminalité énumérées à l'annexe I du règlement (UE) 2016/794, en vue d'obtenir les informations prévues à l'article 37 *ter* du présent règlement." Cette liste d'infractions fait l'objet d'une nouvelle annexe 4 à la LSIP.

Cette annexe énumère dans la colonne de gauche les "formes de criminalité" prévues par l'annexe I du règlement (UE) 2016/794 et dans la colonne de droite, les infractions correspondant selon le droit suisse (CP et droit pénal accessoire) à ces formes de criminalité. La catégorisation établie par le règlement SIS Police des formes de criminalité déterminantes pour diffuser des signalements pour information en tant qu'"infractions terroristes ou [...] autres formes graves de criminalité" (art. 37 *bis*, par. 2) est interprétée de manière à ce que les éléments constitutifs d'infractions correspondants en droit suisse constituent des infractions graves, à savoir des crimes et des délits (art. 10, al. 2 et 3, CP). La liste des infractions s'inspire de celle de l'annexe 1 de la loi du 12 juin 2009 sur l'échange d'informations Schengen (LEIS; RS 362.2), qui elle-même est axée sur les formes de criminalité auxquelles s'applique la décision-cadre 2002/584/JAI relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres¹⁰. Outre l'énumération des formes de criminalité pertinentes prévues à l'annexe I du règlement (UE) 2016/794, le règlement SIS Police ne fixe pas de prescription supplémentaire s'appliquant à la liste des infractions de droit national, par exemple en ce qui concernerait une sanction pénale minimale.

Par ailleurs, il convient de souligner que le règlement (UE) 2016/794 du Parlement européen et du Conseil ne fait pas partie de l'acquis de Schengen. Bien que ce règlement et son annexe I n'aient pas d'effet juridiquement contraignant pour la Suisse, ils doivent être pris en compte lors de la mise en œuvre du règlement (UE) 2022/1190. Il convient en effet de transposer le contenu de cette annexe en droit national. C'est dans ce contexte que l'annexe 4 de l'AP-LSIP est introduite.

¹⁰ JO L 190 du 18 juillet 2002, p. 1

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

Le présent règlement (UE) 2022/1190 ne crée ni de nouvelles banques de données, ni de canaux supplémentaires, puisqu'il s'agit d'une adaptation ciblée du SIS. Sa mise en œuvre sur le plan technique se concentrera sur les deux processus principaux mentionnés plus haut: l'introduction de signalements pour information dans le SIS sur proposition d'Europol et la gestion des *hits* en lien avec des signalements pour information émis en vertu de ses dispositions.

Dans le cadre du premier processus, les informations sur le cas concerné seront transmises par Europol à fedpol via SIENA. Les informations fournies par Europol seront vérifiées et un signalement SIS sera effectué. Comme pour les autres catégories de signalements, le RIPOL servira de système source pour créer, gérer et supprimer les signalements. Il s'agit là de la procédure habituellement suivie pour les signalements similaires à ceux prévus par le règlement (UE) 2022/1190. La mise en œuvre de cette procédure est considérée comme relativement aisée, étant donné qu'elle est compatible avec la structure existante. La partie technique de cette mise en œuvre générera des coûts uniques actuellement estimés à 100 000 francs.

La gestion des *hits* en lien avec des signalements pour information donne lieu à la procédure décrite dans ce qui suit. Un signalement saisi et publié par un autre État Schengen dans le SIS génère un *hit* lors d'une interrogation. L'utilisateur concerné est informé de l'existence d'un signalement pour information. Le *hit* est communiqué via les canaux existants au bureau SIRENE suisse, lequel annonce à son tour la réponse positive au bureau SIRENE de l'État signalant. La charge générée par la mise en œuvre de cette procédure est considérée comme relativement faible, étant donné que les processus et les canaux existants sont utilisés. Les adaptations consistent en des extensions de formulaires existants ou en la création de nouveaux formulaires, ainsi qu'en l'ajout d'une nouvelle catégorie de signalements. Les coûts uniques liés à la mise en œuvre de cette partie sont estimés à 50 000 francs.

Outre ces coûts uniques pour un montant de 150 000 francs, la mise en œuvre du règlement (UE) 2022/1190 ne générera pas de nouveaux coûts de fonctionnement et ne requerra pas de personnel supplémentaire. À noter qu'il est jugé peu probable qu'Europol s'adresse prioritairement à la Suisse pour effectuer des signalements dans le SIS, celle-ci n'étant pas l'un de ses États membres. Ainsi, le traitement des propositions de saisie dans le SIS de signalements pour information d'Europol ne devrait pas représenter une charge importante pour fedpol.

5.2 Conséquences pour les cantons

La mise en œuvre technique sera gérée par la Confédération, tout comme l'adaptation des bases légales. Ainsi, la mise en œuvre du règlement (UE) 2022/1190 ne devrait pas générer de nouveaux coûts pour les cantons. Ceux-ci ne seront a priori concernés par le présent règlement que lorsqu'un agent de police sur le terrain sera confronté à un signalement pour information lors du contrôle d'une personne inscrite dans la catégorie correspondante du SIS. Dans ce cas-là, l'agent en question devra appliquer la procédure indiquée en cas de *hit*, en tenant compte d'éventuelles modalités particulières aux signalements pour information encore à définir.

Les cantons bénéficieront également du renforcement de la coopération avec l'étranger et Europol découlant du règlement (UE) 2022/1190. Celui-ci devrait en effet permettre

d'accroître la sécurité au sein de l'espace Schengen, grâce aux nouvelles données concernant des criminels potentiels qui seront intégrées dans le SIS.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

L'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE relatif à la reprise du règlement (UE) 2022/1190 se fonde sur l'art. 54, al. 1, Cst. (RS 101), en vertu duquel la Confédération est compétente en matière d'affaires étrangères. La modification de la LSIP repose sur l'art. 57, al. 2, Cst., habilitant la Confédération à coordonner ses efforts avec les cantons pour ce qui est des questions de sécurité intérieure, ainsi que sur la compétence de l'Assemblée fédérale de traiter les affaires qui relèvent de la compétence de la Confédération et ne ressortissent pas à une autre autorité (art. 173, al. 2, Cst.).

L'art. 184, al. 2, Cst. autorise le Conseil fédéral à signer et à ratifier les traités internationaux. L'art. 166, al. 2, Cst. établit que l'Assemblée fédérale est compétente pour approuver les traités internationaux, à moins que leur conclusion ne relève de la compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (cf. art. 24, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement [LParl, RS 171.10] et l'art. 7a, al. 1, LOGA [RS 172.010]). En l'occurrence, le Conseil fédéral ne dispose pas de compétence autonome de conclusion aux fins de reprise du présent règlement de l'UE.

L'arrêté fédéral (art. 24, al. 3, LParl) est sujet au référendum, étant donné que l'échange de notes contient des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales (art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.). Par conséquent, les modifications de lois liées à la mise en œuvre de l'échange de notes peuvent être intégrées également dans l'arrêté fédéral (art. 141a, al. 2, Cst.).

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

En reprenant ce développement de l'acquis de Schengen, la Suisse remplit ses obligations découlant de l'AAS. La saisie dans le SIS, sur proposition d'Europol, d'un signalement pour information comme prévue par le règlement (UE) 2022/1190 sera réalisée sous réserve des contrôles habituels effectués avant tout signalement dans ce système. Les mesures prévues sont compatibles avec la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH; RS 0.101), le Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques (Pacte II de l'ONU; RS 103.2) et les autres engagements internationaux de la Suisse dans ce domaine. La reprise de ce règlement européen et les modifications légales qu'elle induit sont ainsi conformes au droit international.

6.3 Forme de l'acte à adopter

Conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, Cst., les traités internationaux sont soumis au référendum facultatif s'ils sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables (ch. 1), prévoient l'adhésion à une organisation internationale (ch. 2) ou contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales (ch. 3).

Le présent échange de notes concernant la reprise du règlement (UE) 2022/1190 est conclu pour une durée indéterminée, mais il peut être dénoncé en tout temps et ne prévoit pas l'adhésion à une organisation internationale. Néanmoins, sa mise en œuvre nécessite une révision partielle de la LSIP. L'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de l'échange de notes doit donc être soumis au référendum facultatif en vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst. L'Assemblée fédérale approuve les traités internationaux sous la forme d'un arrêté fédéral lorsqu'ils sont soumis ou sujets à référendum (art. 24, al. 3, LParl).

6.4 Frein aux dépenses

Le projet ne prévoit ni subventions ni crédits d'engagement ou plafonds de dépenses qui entraîneraient une nouvelle dépense unique de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs. Par conséquent, le présent projet n'est pas soumis au frein aux dépenses.

6.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

Le principe de subsidiarité (art. 5a et 43a, al. 1, Cst.) est respecté dans le cadre de la modification de la loi proposée pour mettre en œuvre le règlement (UE) 2022/1190: la Confédération n'assume aucune nouvelle tâche qui était jusqu'ici dévolue aux cantons. Le projet ne touche pas à la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ni à leur accomplissement.

Le principe de l'équivalence fiscale (art. 43a, al. 2, Cst.) est également respecté: le projet ne devrait pas générer de coûts pour les cantons, et la mise en œuvre du présent projet est entre les mains de la Confédération. L'équivalence fiscale est donc respectée s'agissant de la cohérence entre les agents payeurs et les décideurs.

6.6 Protection des données

Au niveau du droit européen, le complément ponctuel que constitue le nouvel instrument des signalements pour information d'Europol, apporté par le règlement (UE) 2022/1190 au règlement (UE) 2018/1862, n'a pas exigé de réglementation supplémentaire en matière de protection des données. Les dispositions pertinentes du règlement (UE) 2018/1862 s'appliquent ainsi sans modification aux nouveaux signalements pour information prévus, à savoir telles qu'elles ont déjà été reprises en droit national dans le cadre du projet du Conseil fédéral du 6 mars 2020 relatif à l'approbation et à la mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise des bases légales concernant l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du SIS (développements de l'acquis de Schengen) et à la modification de la loi fédérale sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile. On peut ainsi se référer aux explications relatives à la protection et à la sécurité des données fournies dans ce message du Conseil fédéral¹¹. Hormis les dispositions spécifiques du règlement (UE) 2018/1862, le traitement des données liées aux signalements pour information est soumis au règlement général sur la protection des données (règlement [UE] 2016/679¹²) et au règlement (UE) 2018/1725 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par

¹¹ FF 2020 3383 ss

¹² JO L 119 du 4.5.2016, p. 1

les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) n° 45/2001 et la décision n° 1247/2002/CE^{13, 14}

L'application du règlement (UE) 2022/1190 est surveillée par le Contrôleur européen de la protection des données. Celui-ci a été consulté avant l'adoption du règlement¹⁵. En Suisse, le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence exerce une fonction de surveillance similaire (cf. art. 49 ss de la loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données [LPD; RS 235.1]). Comme les autres États Schengen, la Suisse doit donc également s'assurer que le traitement des données liées à ses signalements dans le SIS est conforme aux bases légales.

La révision totale de la LPD, qui est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2023, met en œuvre les exigences de la directive (UE) 2016/680 relative à la protection des données de manière générale pour tous les organes fédéraux. Bien qu'elle n'ait pas formellement mis en œuvre les exigences du règlement général sur la protection des données, celui-ci ne constituant pas un développement de l'acquis de Schengen, la LPD en tient pleinement compte. Ainsi, le principe d'équivalence avec le droit européen est garanti¹⁶.

¹³ JO L 295 du 21.11.2018, p. 39

¹⁴ Cf. considérant 10 du règlement (UE) 2022/1190.

¹⁵ Cf. considérant 22 du règlement (UE) 2022/1190.

¹⁶ Cf. rapport du 15 janvier 2024 de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur le premier réexamen du fonctionnement des décisions d'adéquation adoptées sur la base de l'article 25, paragraphe 6, de la directive 95/46/CE, p. 15 (<https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/fr/home/datenschutz/international/angemessenheit.html>).

Liste des abréviations utilisées

AAD	Accord d'association à Dublin
AAS	Accord d'association à Schengen
al.	alinéa
art.	article
ch.	chiffre
CEDH	Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
Coreper	Comité des représentants permanents des gouvernements des États membres de l'Union européenne
Cst.	Constitution fédérale
DFJP	Département fédéral de justice et police
LPD	Loi fédérale sur la protection des données
FPDPT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
Europol	Agence de l'Union européenne pour la coopération des services répressifs
FF	Feuille fédérale
INTERPOL	Organisation internationale de police criminelle
LIBE	Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures
LSIP	Loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération
SIENA	Secure Information Exchange Network Application
SIRENE	Supplementary Information REquest at the National Entry
UE	Union européenne