



Bundesrain 20

3003 Bern

Tel. 031 325 02 06

e-mail info@usis.ch

www.usis.ch

Documentation de presse
Conférence de presse: Bern, 5. Avril 2001

USIS

Réexamen du système de sécurité intérieure de la Suisse

Forces et faiblesses du système actuel

Point de la situation

L'ancien chef du DFJP avait décidé, à la lumière du rapport intermédiaire du 29 mai 1998 élaboré par le groupe de travail mixte Confédération/cantons "Coopération européenne en matière de sécurité", de soumettre à un examen l'ensemble du système de sécurité intérieure de la Suisse. Les structures fédéralistes de notre pays mais aussi les capacités des corps de police cantonaux et municipaux ont atteint leurs limites, notamment dans les domaines de la lutte contre le crime international, de la maîtrise des problèmes migratoires et de l'exécution des tâches de police de sécurité.

La question centrale est de déterminer si la répartition actuelle des tâches tant au niveau fédéral (DFJP, DFF et DDPS) qu'entre la Confédération et les cantons, permet encore de faire face non seulement aux problèmes actuels, mais surtout à venir. A cela s'ajoute, dans l'optique d'une possible modification des critères généraux de contrôle des personnes à la frontière, la question du futur champ d'activités et de la subordination du Corps des gardes-frontière (Cgfr). Relevons enfin plusieurs interventions parlementaires ayant trait à la sécurité intérieure, qui peuvent être prises en compte dans le présent projet¹.

L'ancien chef du DFJP informait, le 20 janvier 1999, le Conseil fédéral et l'opinion publique de la mise en chantier du projet USIS. En novembre 1999, la cheffe du DFJP et le président de la Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) confiaient conjointement à une organisation de projet la mission de réexaminer le système de sécurité intérieure de la Suisse. Celle-ci est chargée, d'ici au début de 2002, de soumettre des propositions d'adaptation des structures fédérales et cantonales aux défis à relever en matière de sécurité intérieure dans un contexte mondialisé.²

Conformément à une résolution adoptée le 14 avril 2000 lors de la conférence de printemps, la présidence de la CCDJP a pris la direction politique d'un projet additionnel, baptisé "Police XXI", conçu au sein de la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS), qui en assure la réalisation.

¹ P.ex. 99.3029 Ip. Büttiker „Öcalan. PKK et la sécurité intérieure de la Suisse“, 98.3592 Mo. CPS-N „Sécurité intérieure. Mesures fédérales visant à améliorer le travail de la police“, 98.3451 Mo. Freund „Coopération entre les différentes polices. Création de bases légales“, 98.3450 Mo. Freund „Renforcer l'efficacité du Corps des gardes-frontière“, 99.3143 Po. Freund „Corps d'armée chargé d'assurer la sécurité aux frontières“, 99.3144 Ip. Freund „Effectifs du Corps des gardes-frontière et des douanes“, 99.3175 Ip. Widrig „Risques pour la sécurité posés par les ressortissants de régions en crise ou en guerre“, 99.3198 Mo. Leu „Création d'une force de police opérationnelle au niveau de la Confédération“, 99.3053 Ip. Grobet „Tâches de police confiées à l'armée“, 99.3072 Mo. Jaquet-Berger „La sécurité sans l'armée et sans police fédérale“, 98.3453 Mo. Kunz „Contrôle des points de passage de la frontière dans les gares et les aéroports“

² Cf. acte d'institution du 9.11.2000

Le projet "Police XXI" vise à recueillir le point de vue des cantons sur la collaboration qu'ils pratiquent entre eux, mais aussi avec la Confédération et l'étranger, dans le domaine de la sécurité intérieure, puis à élaborer des propositions de réaménagement de l'organisation de la police au niveau cantonal et avec la Confédération, ainsi que de coopération avec l'étranger. La présentation du rapport final USIS a été différée d'une année - la nouvelle échéance a été fixée au début de 2003 - de manière à ce que les résultats du projet "Police XXI" puissent être intégrés dans le projet USIS.

La nouvelle décision tient compte de cette extension du calendrier ainsi que du désir des cantons de renforcer leur représentation au sein de l'organisation de projet.

Mission du projet USIS

Dresser l'état des lieux en matière de sécurité intérieure

- Analyser la répartition des tâches à l'échelon de la Confédération en accordant une attention particulière aux interactions entre le DFF, le DFJP et le DDPS;
- Analyser les formes de collaboration régionales, intercommunales et intercantionales en accordant une attention particulière aux interactions entre la Confédération, les cantons, les grandes agglomérations, les communes ainsi que le secteur privé, et en tenant compte des travaux préliminaires et des recensements déjà réalisés au niveau cantonal et régional;
- Analyser la répartition des tâches et des charges financières entre la Confédération et les cantons en incluant les compensations financières Confédération / cantons / villes;
- Analyser les conditions d'exécution à l'échelon de la Confédération, des cantons et des régions;
- Présenter les fondements juridiques et les compétences dans les secteurs de la prévention et de la répression à l'échelon de la Confédération et des cantons.
- Ce rapport a été rendu public aujourd'hui à l'occasion de la réunion de printemps de la CCDJP.

Conditions générales

- Evaluation de l'euro-compatibilité des variantes envisagées;
- Les modifications constitutionnelles éventuellement nécessaires peuvent être envisagées et doivent être présentées séparément dans les variantes proposées;

- Le rattachement du domaine de la police et de la police des frontières à un autre département à l'échelon de la Confédération peut être envisagé.

Suite du projet USIS

Elaboration de variantes en vue de résultats escomptés (échéance: novembre 2001)

- Définir les processus et les compétences souhaitables dans le cadre de variantes de répartition interdépartementale des tâches à l'échelon de la Confédération;
- Elaborer des variantes en vue de la répartition escomptée des tâches et des charges financières entre la Confédération et les cantons;
- Mettre en évidence les répercussions d'une éventuelle adhésion à l'Union européenne (UE) sur le système de sécurité intérieure suisse;
- Développer une stratégie en vue de l'éventuelle abolition des contrôles à la frontière et des attributions à confier au Cgfr en cas d'adhésion à l'UE, ou si intervient une autre forme de participation de la Suisse à l'Espace européen de liberté, de sécurité et de justice;
- Mettre en évidence les répercussions des variantes envisagées sur les ressources (finances, personnel, informatique et logistique) de la Confédération et des cantons;
- Préciser les contributions subsidiaires de l'armée en matière de prévention et de maîtrise de dangers existentiels (définition des seuils d'engagement, aménagement de formations militaires adéquates, etc.) en liaison avec la formation ou la création éventuelle de forces fédérales de sécurité, voire de forces de sécurité cantonales ou privées, cofinancées et engagées par la Confédération;
- Elaborer des mesures qui, au besoin, seront appliquées en priorité.

Etablissement d'un plan de réalisation (échéance: automne 2002)

- Décision relative aux mesures qui seront, si nécessaire, appliquées en priorité;
- Plan de réalisation basé sur la décision relative à la conception détaillée.

Présentation du rapport final (échéance: début 2003)

- Présentation du rapport final avec la conception détaillée en vue de l'obtention de l'état escompté;
- Présentation formelle du rapport final à la CCDJP et approbation du plan de réalisation (avril 2003).

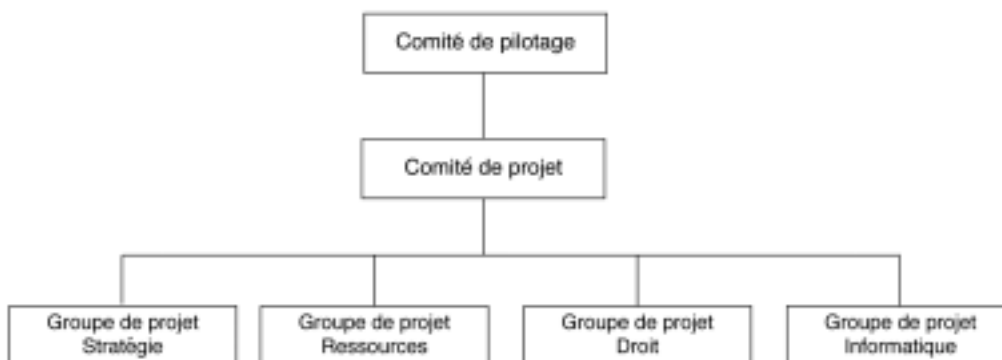
Organisation / Composition

Mandants

Ruth Metzler-Arnold, conseillère fédérale et cheffe du DFJP, et Jörg Schild, conseiller d'Etat et président de la CCDJP

Comité de pilotage du projet USIS

L'organe de liaison CCDJP-DFJP forme le comité de pilotage du projet USIS³. Un comité de projet⁴ et quatre groupes de projet (Stratégie⁵, Ressources⁶, Droit⁷ et Informatique⁸) complètent l'organisation.



³ Ruth Metzler-Arnold, conseillère fédérale et cheffe du DFJP, présidente, Jörg Schild, conseiller d'Etat BS et président de la CCDJP, coprésident, Gérard Ramseyer, conseiller d'Etat GE et vice-président de la CCDJP, Luigi Pedrazzini, conseiller d'Etat TI et membre de la CCDJP, Andreas Koellreuter, conseiller d'Etat BL, représentant de la CdC, Pierre Aepli, commandant de la police cantonale VD et président de la CCPCS, Beat Hegg, secrétaire de la CCDJP, Jean-Luc Vez, directeur de l'OFP et président du comité de projet, Judith Fischer, OFP, directrice générale du projet

⁴ Jean-Luc Vez, directeur de l'OFP, président, Rudolf Dietrich, directeur de la Direction générale des douanes, Hans-Ulrich Scherrer, chef de l'Etat-major général, Pierre Aepli, président de la CCPCS, Michael Ambühl, chef du Bureau de l'intégration DFAE/DFE, la directrice générale du projet et les quatre chefs de projet

⁵ Urs von Däniken, OFP, président, Raimund Kunz, chef de la Division politique III, DFAE, Susanne Bretscher, Coordinatrice des questions de sécurité intérieure à l'échelon de la Confédération, SG DFJP, Andrea Rauber, Bureau de l'intégration DFAE/DFE, Hanspeter Wüthrich, chef Cgfr, Jürg Haarmann, AFF, Urs Hürlimann, commandant de la police cantonale ZG, président de la commission AVENIR de la CCPCS, Michel Liechti, SG DDPS, Christian Josi, divisionnaire DDPS, SCEM Opérations, Karl Widmer, DDPS/OFPC, chef groupe de coordination du projet DDPS „Protection de la population“, Beat Hegg, secrétaire de la CCDJP, Urs Gürtler, ZH, représentant de la Conférence des chefs des polices des étrangers, Pius Schmid, II, procureur général du canton de Zurich, représentant de la CAPS, Romano Piazzini, commandant de la police cantonale TI, Serge Gobat, police cantonale GE

⁶ Ursula Bütikofer Humbel, chef de la division Support OFP, présidente, Jürg Stauffer, OFPER, Jürg Haarmann, AFF, Daniel Uhlmann, chef Ressources DFJP, Hans-Rudolf Sieber, SG DDPS/DF, Stephan Imhof, DGD, Bernard Villiger, chef EM police cantonale BE

⁷ Adrian Lobsiger, OFP, président, Léon Borer, commandant de la police cantonale AG, Bernard Werz, Inspectorat & Projets SG DFJP, Marc Buntschu, PFPD, Stephan Breitenmoser, OFJ, Peter Büttiker, DDPS/EMG, chef du Service juridique, Raphaël Rebord, chef EM police cantonale GE

⁸ Martin Urs Peter, Inspectorat & Projets SG DFJP, président, Christian Baumann, chef Centre de Service Informatique DFJP, Ursula Bütikofer, chef Informatique OFP, Nicole Arzrouni-Béda, chef Informatique ODR, Stephan Burkhard, OFE, Martin Accola, police cantonale GR, Peter Trachsel, DFF/SIC, Daniel Buffat, DDPS/DPIO, Stefan Frei, police cantonale GE, Roland Probst, DGD



Résumé du rapport USIS I

La notion de "sécurité intérieure"

La notion de sécurité intérieure est un concept qui évolue en fonction des dangers auxquels un Etat est exposé. On place habituellement sous ce terme les tâches de police et de protection de l'Etat, mais également des aspects de politique des étrangers et de

politique migratoire. Outre sa vocation première tournée vers le territoire national, la sécurité intérieure renferme une dimension internationale incontestable. Aucun Etat, et moins encore un petit Etat comme la Suisse, n'est aujourd'hui à même de garantir, à lui seul, sa sécurité intérieure.

Importance du projet USIS

Au niveau international

Sur le plan international, l'importance du projet réside dans le fait que l'Union européenne (UE), en passant de l'orientation économique à la construction d'un espace européen de liberté, de sécurité et de justice, a négocié un virage qui représente une chance pour la Suisse dans le cas d'une coopération avec l'UE en matière de sécurité intérieure. Prétendre échapper à des conventions avec l'étranger serait illusoire. La Suisse a conclu avec tous les Etats qui l'entourent des accords de coopération en matière de police, de teneur très variable, et des accords de réadmission. Relevons par ailleurs qu'un partenariat des pays alpins en matière de sécurité a été créé en vue notamment d'optimiser l'échange d'informations.

Relations entre USIS et d'autres projets stratégiques fédéraux et cantonaux

Police XXI vise à formuler une nouvelle stratégie de police pour l'avenir et à soumettre des requêtes et des propositions au pouvoir politique. La CCDJP pourra prendre connaissance du rapport final au printemps 2001. Les principales faiblesses du système actuel, à pallier en priorité par Police XXI, résident dans les redondances dans le travail policier, dans la disparité et l'incompatibilité des systèmes informatiques, et dans l'absence de formations de réserve expérimentées, susceptibles d'intervenir rapidement. Ces insuffisances ont également été constatées dans le cadre d'USIS.



Après l'introduction d'Armée XXI, l'armée continuera d'intervenir pour soutenir les autorités civiles en vertu du principe de la subsidiarité. Du point de vue du calendrier, le projet Armée XXI a une longueur d'avance sur le projet USIS. La question du futur renforcement des troupes existantes (p.ex. Corps des gardes-fortifications et police militaire) et celle de la constitution de nouvelles forces pour seconder la police y ont déjà été abordées. Aussi, conformément à la volonté du Conseil fédéral, les principes de modularité et de flexibilité doivent-ils s'inscrire dans le plan directeur de l'armée de manière à ne pas compromettre le projet USIS.

Dans le cadre du projet Protection de la population, un nouveau plan directeur et une loi sur la protection de la population seront élaborés d'ici à juin 2002. La protection de la population est l'organisation partenaire de la police. Elle est représentée dans les organisations de conduite aux échelons communaux, régionaux et cantonaux. En cas de surcharge ponctuelle ou d'engagements de longue durée, les services de la protection de la population sont mis à la disposition de la police pour assurer le service d'ordre en temps normal.

Le Projet d'efficacité (ProjEff), dont l'objectif est le transfert à la Confédération des compétences en matière de lutte contre la criminalité organisée et la criminalité économique, entrera probablement en vigueur au début de 2002. Le renforcement du personnel qu'il prévoit d'ici à la fin 2004 concerne l'Office fédéral de la police, le Ministère public de la Confédération et le Cabinet fédéral des juges d'instruction.

Dans le cadre de la réorganisation des structures du secteur policier de la Confédération (StruPol), qui s'est conclue à la fin de l'année 2000, les responsabilités policières ont été réaménagées au niveau de la Confédération et concentrées à l'Office fédéral de la police. La nouvelle organisation centralise toutes les compétences de la Confédération en matière d'enquêtes au sein de la Police judiciaire fédérale. Le Service d'analyse et de prévention (SAP) exécute pour sa part des tâches de service de renseignements et traite des informations relevant de la protection de l'Etat, de la criminalité organisée et de la criminalité économique. Quant à la division Services, elle est à la disposition de la Confédération et des cantons avec sa permanence opérationnelle 24 heures sur 24.

Le Projet DFJP – Stratégie UE-Suisse (PESEUS) est chargé de coordonner les intérêts de la Suisse dans ses futures relations avec l'UE et de préparer les positions et les variantes de négociation.



L'organisation du projet qui, à ce jour, s'est penchée sur des questions de coopération policière, d'entraide judiciaire internationale, ainsi que d'asile et de migration, est parvenue à la conclusion qu'il serait judicieux de participer pleinement aux accords de Schengen, à la Convention de Dublin et à la Convention Europol. Le résultat en serait le réaménagement des contrôles à la frontière. Or l'éventualité d'une adhésion de la Suisse aux accords de Schengen et de Dublin, ainsi qu'à Europol fait surgir des questions sur la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons. Aussi l'organisation du projet a-t-elle, dans une deuxième étape, en concertation avec les cantons, jeté les bases d'un aménagement des relations Suisse-UE, en réponse à la requête de l'UE d'intensifier la lutte contre la fraude. Actuellement et toujours en concertation avec les cantons, on étudie les incidences concrètes de cette démarche sur le droit suisse, pour autant qu'un rapprochement de l'Union soit à l'ordre du jour.

Enfin, le projet visant à l'uniformisation du droit de procédure pénale, c'est-à-dire à l'introduction d'un seul code de procédure pour la Confédération et les cantons, sera présenté au cours de 2001.

Situation de la menace

La menace envisagée sous l'angle de la sécurité extérieure ou intérieure s'est totalement modifiée. Le caractère transfrontalier des risques et dangers s'est accentué. On trouve, au cœur du phénomène, le développement de la criminalité organisée et du tourisme criminel transnational. L'imbrication matérielle et géographique accrue des domaines de menace requiert la mise en œuvre de nouvelles parades. Ce n'est qu'au prix d'une coopération internationale soutenue qu'il sera possible de lutter contre les menaces émanant du terrorisme, de l'extrémisme violent, du service de renseignements prohibé, de la prolifération et de la criminalité dans le domaine du nucléaire, de la criminalité organisée, ainsi que de l'utilisation abusive des technologies modernes de l'information. Les risques d'escalade, qui sont bien présents, pourraient mettre à très forte contribution le système de sécurité déjà largement sollicité. Par exemple, les filières de passeurs se multiplient sur le front des mouvements migratoires. On note également que les personnes de certaines origines importent fréquemment en Suisse les conflits nés dans leur pays. Des zones d'impunité contrôlées par des groupes peuvent se former, essentiellement dans les villes et les grandes agglomérations. Or notre ordre juridique ne nous permet de réunir des informations de nature préventive qu'à de strictes conditions.

Les statistiques de la criminalité générale ont révélé une augmentation de certains types de violence qu'il convient de suivre attentivement, en particulier sur les fronts de la criminalité des étrangers et de celle liée aux stupéfiants. A cela s'ajoute le nombre élevé de cambriolages et de vols, en partie commis par des bandes étrangères bien organisées. Or les critères régissant les statistiques policières des cantons et de la Confédération ne sont pas les mêmes. L'introduction de statistiques policières uniformisées et mises en réseau à l'échelle nationale pourrait contribuer à améliorer nettement l'analyse de la situation en matière de sécurité intérieure.

La menace majeure qui plane sur la sécurité intérieure émane de la criminalité organisée et de la criminalité économique. On découvre régulièrement, en particulier dans le secteur du blanchiment d'argent, les ramifications en Suisse d'opérations criminelles commises à l'étranger. Eu égard à la renommée de sa place financière, à la pauvreté de ses moyens policiers ainsi qu'à son absence des grandes institutions européennes, la Suisse court le risque de devenir la plaque tournante de ces formes de criminalité.

Sous l'angle de la protection de l'Etat, dans le domaine du terrorisme et de l'extrémisme, la Suisse demeure une base arrière intéressante (logistique et propagande) pour les mouvements extrémistes étrangers.

Ces groupes manifestent souvent une forte capacité de mobilisation et un haut niveau d'organisation. Un risque important réside également dans la forte recrudescence, depuis 1998, des incidents liés à l'extrême droite en Suisse. Enfin, d'autres phénomènes encore, tels que la radicalisation des adversaires de la mondialisation, le développement technique des moyens de communication ou la vulnérabilité de la société de l'information, occupent l'attention des spécialistes de la protection de l'Etat.

Coopération internationale en matière de sécurité

Ces dernières années, la Suisse a conclu des accords bilatéraux en matière de coopération policière et de réadmission avec tous les pays qui l'entourent. Ces accords ont déjà pris effet ou sont en passe d'entrer en vigueur. Relevons par ailleurs qu'un partenariat des pays alpins en matière de sécurité a été créé en vue notamment d'optimiser l'échange d'informations entre les Etats intéressés. Cela dit, ces accords bilatéraux présentent de larges différences du point de vue de leur teneur et de leur volume. Les Etats partenaires doivent garantir à l'égard de l'UE que la Suisse ne pourra pas, par cette voie, adhérer au système de sécurité européen.

L'édification de l'Espace européen de sécurité, de liberté et de justice réduit l'importance du Conseil de l'Europe, d'Interpol ou de la Conférence de la Haye, plates-formes auxquelles la Suisse participe. Son exclusion du Système d'information Schengen et de la Convention de Dublin sur le pays de premier asile, surtout, est une source d'inconvénients pour la Suisse. Cette dernière doit aussi tenir compte de ces aspects dans la nouvelle conception de son dispositif de sécurité. La question du réaménagement du contrôle des personnes à la frontière et dans les zones frontalières est notamment liée à cette réflexion.

Répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

Il manque des bases unifiées en matière de droit constitutionnel, de législation policière et de droit de procédure pénale permettant aux cantons d'exécuter leurs tâches préventives et répressives. Etant donné leur souveraineté, les cantons sont responsables de la réglementation régissant l'organisation de leurs autorités policières.

Le fédéralisme présente l'inconvénient majeur de ne pas permettre une action unifiée au niveau national en matière de sécurité intérieure. Cette situation entraîne pour les autorités d'importantes charges financières dans le secteur répressif principalement, des retards dans les procédures pénales impliquant plusieurs cantons et, de manière générale, des inconvénients sur le plan de la rapidité et de l'efficacité.

La juridiction pénale fédérale s'étendait jusqu'ici à des infractions visant directement les propres installations et institutions de la Confédération, ou encore à des troubles qui, de par leur nature ou leur ampleur, touchaient également la sécurité intérieure de la Suisse. Or récemment, dans le cadre du Projet d'efficacité, la Confédération s'est également vu confier la poursuite des délits liés à la criminalité organisée et à la criminalité économique. Comme elle ne dispose pas de forces de police propres, elle doit s'en remettre à cet égard aux différents corps de police du pays. La Confédération s'appuie sur le Service d'analyse et de prévention (SAP) - qui couvre essentiellement le secteur de la protection de l'Etat -, la Police judiciaire fédérale (PJF) et le Service fédéral de sécurité (SFS), tous trois rattachés à l'Office fédéral de la police.

Les organes chargés de la protection de l'Etat prennent des mesures préventives afin de déceler à temps les menaces émanant du terrorisme, de l'extrémisme violent, du service de renseignements prohibé, du commerce illicite d'armes ou de substances radioactives, et du transfert illégal de technologie. Ils secondent les autorités de police et de poursuite pénale compétentes en leur fournissant des renseignements relatifs à la criminalité organisée.

Dans le domaine de la protection de l'Etat au niveau fédéral, prévention et activités de police judiciaire sont dissociées depuis le début de 2001 (StruPol). La direction des activités de protection de l'Etat relève des autorités fédérales qui assument cette tâche en étroite collaboration avec les organes de police et de sécurité cantonaux et municipaux. L'échange d'informations avec l'étranger est assuré par la Confédération. Les activités de protection de l'Etat font l'objet d'une réglementation stricte du point de vue légal et sont soumises à une direction et à un contrôle politiques étroits (LMSI).

Armée

En vertu de la loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (LAAM), l'armée soutient les autorités civiles lorsque leurs moyens ne suffisent plus pour faire face aux menaces graves contre la sécurité intérieure. Tous les moyens civils disponibles doivent avoir été mis en œuvre, et s'avérer insuffisants en raison du manque de personnel, de matériel ou de temps pour maîtriser la situation (principe de la subsidiarité).

En règle générale, les tâches prévues dans le cadre des engagements de sûreté sont accomplies dans une première phase par des unités militaires professionnelles (sections d'intervention du CGF). Il est également possible de faire appel à des formations de la sécurité militaire ou à des troupes d'intervention. Des formations d'alarme peuvent être affectées à des tâches d'importance nationale (protection et garde) si les formations mobilisées ne sont pas appropriées à la situation ou ne sont pas suffisantes. Ces unités doivent suivre une formation en vue de leur engagement.

Protection civile

Les organes de la protection civile soutiennent la police dans le cadre d'un service d'ordre en temps normal et couvrent les surcharges ponctuelles des organisations civiles. Ce soutien peut être apporté rapidement et peut se prolonger.

Corps des gardes-frontière

Les contrôles de personnes à la frontière remplissent une fonction de contrôle et de filtre dans la lutte contre la criminalité transnationale. Le Corps des gardes-frontière (Cgfr) exerce des contrôles dans le trafic routier et fluvial et dans les trains régionaux ou dans le terrain, tandis que les cantons sont responsables des contrôles effectués dans les trains internationaux et les aéroports. Le Cgfr consacre désormais 70 % de ses activités au domaine de la police de sécurité et seulement 30 % au domaine fiscal. Ces dernières années, les contrôles statiques, effectués aux bureaux de douane ont diminué au profit d'une surveillance mobile.

L'action inopinée des organes de contrôle, que ce soit à la frontière ou dans un rayon proche, à un endroit, puis à un autre, ou à plusieurs endroits en même temps, augmente non seulement le risque de se faire contrôler, mais aussi l'efficacité des contrôles.

Par ailleurs, des accords ont été signés avec plusieurs cantons allant dans le sens d'une délégation des compétences au Cgfr afin qu'il puisse effectuer de manière autonome des recherches à l'occasion d'infractions à la législation sur la circulation routière, à la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, ainsi qu'à la loi sur les stupéfiants.

Or, les tâches du Cgfr non liées aux délits douaniers ne s'appuient sur aucune base légale. Les faiblesses du Cgfr se situent par ailleurs depuis plusieurs années au niveau du manque de personnel (sous-effectif) et des déficits du système des contrôles dans les trains.

Sûreté dans l'aviation

La Confédération affecte depuis plusieurs années des gardes de sûreté (Tiger/Fox) à bord des aéronefs suisses dans le trafic international commercial pour effectuer des contrôles de sûreté des passagers et empêcher que des actes répréhensibles ne soient commis. Ces gardes de sûreté armés sont recrutés auprès des corps de police suisses. La Confédération assume les frais des cantons et des communes en matière de personnel lors d'engagements spéciaux de leurs fonctionnaires de police. Néanmoins, en dépit du soutien financier de la Confédération, ces engagements posent aujourd'hui problème, surtout dans certaines parties de la Suisse romande, où la situation en matière de personnel est précaire.

Les aéroports de Genève et de Zurich possèdent leur propre police d'aéroport. Cette police assume dans son domaine de compétences toutes les tâches de police; elle est donc amenée à exercer des activités de police judiciaire, de police de sécurité et de police de la circulation.

Mesures de sécurité dans le transport par rail

Les compétences de la police ferroviaire se limitent aux trains et aux installations ferroviaires. Cette organisation supplée aux lacunes dues au retrait de bon nombre de corps de police cantonaux et municipaux des zones des transports publics. La police ferroviaire fonde ses activités sur une loi devenue désuète qui n'offre aucune base légale en ce qui concerne non seulement l'étendue et l'exécution des tâches policières mais aussi la collaboration avec la police.

Le transfert, évoqué par les CFF, des tâches de la police ferroviaire au secteur privé (Securitrans) pose une question du point de vue de la sécurité intérieure: est-il possible de privatiser des fonctions relevant de la puissance publique, et ce, dans quelle mesure?

Répartition des tâches à l'échelon fédéral

Ministère public de la Confédération

Le Ministère public de la Confédération (MPC) exerce, sous la direction du Procureur général de la Confédération et dans son domaine de compétences, une activité similaire à celle des 26 parquets cantonaux. Pour accomplir ses tâches, il bénéficie de la collaboration de la Police judiciaire fédérale. Les actes d'enquête du MPC sont en général menés par la PJF. Pour les enquêtes de grande ampleur, il n'est pas rare de devoir faire appel également à la collaboration des corps de police cantonaux ou municipaux.

La juxtaposition des différents codes de procédure pénale cantonaux et de la procédure pénale fédérale compromet l'efficacité de la poursuite pénale en Suisse. L'introduction d'un droit de procédure pénale unifié pour toutes les autorités de poursuite épargnerait des ressources, permettrait des rationalisations et améliorerait l'efficacité et les prestations de la poursuite pénale. Tel est l'objectif du projet d'uniformisation du droit de procédure pénale; le projet de loi devrait être présenté au début de 2001. Par ailleurs, les effectifs des autorités pénales au niveau fédéral étaient jusqu'ici insuffisants et il n'y avait pas de cour pénale permanente, ce qui, dans la plupart des cas, impliquait la délégation des affaires aux autorités cantonales pour instruction et jugement. Ces manques, notoires, seront palliés dans le cadre du Projet d'efficacité (Cabinet fédéral des juges d'instruction).

Office fédéral de la police

Au sein de l'Office fédéral de la police (OFP), le Service d'analyse et de prévention (SAP), l'ancienne Police fédérale, est le centre chargé de la prévention, de l'analyse ainsi que de la production de rapports de situation. Il remplit la fonction d'un service de renseignements intérieurs et, à son titre d'organe de prévention et de protection de l'Etat, il veille à la protection préventive de l'Etat prévue par la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI), en collaboration avec les organes homologues cantonaux.

Le SAP collecte les informations utiles pour déceler et prévenir les dangers susceptibles de compromettre la sécurité intérieure de la Suisse. Il dresse en outre des analyses stratégiques en matière de protection de l'Etat et dans les autres domaines d'activités de l'OFP, à savoir la criminalité organisée, la criminalité économique et le blanchiment d'argent. Enfin, le SAP élabore des rapports de situation sur la sécurité intérieure en Suisse et fait office de point de rattachement pour les centres de situation cantonaux et régionaux.

La Police judiciaire fédérale (PJJ), à son titre d'organe central de police judiciaire à l'égard de l'intérieur comme de l'extérieur du pays, travaille en s'appuyant sur la loi fédérale sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération. Ses activités sont en outre réglementées dans la procédure pénale fédérale. Il reste désormais à établir si les bases légales qui règlent l'échange d'informations relevant de la police judiciaire, la coopération avec les organes partenaires et les questions de protection des données suffisent. La PJJ abrite également le BCN d'Interpol et assure l'échange d'informations avec cette organisation internationale. Elle est en outre compétente pour le traitement des informations nationales et étrangères afférentes à la police judiciaire, pour la coordination des enquêtes de police judiciaire internationales et pour l'exécution de procédures d'enquête sous la direction du Procureur général de la Confédération. Enfin, la PJJ mène des enquêtes préliminaires, construit un réseau national et international d'informations en matière de police judiciaire et le gère. Les interactions entre la PJJ et d'autres départements et offices sont nombreuses et ne sont souvent pas utilisées dans leur pleine mesure, du fait que les collaborateurs des différentes unités d'organisation ne connaissent que peu leurs champs d'activité réciproques ainsi que leur droit de consultation et leur obligation de renseigner. A ce niveau, les incertitudes concernant la portée des dispositions sur la protection des données jouent un rôle et empêchent parfois une collaboration efficace.

Le Service fédéral de sécurité (SFS) s'occupe non seulement de la sécurité des visiteurs étrangers jouissant d'une protection en vertu du droit international public et de celle des représentations diplomatiques étrangères en Suisse mais il est encore chargé de la sécurité des magistrats suisses, de la protection des immeubles de la Confédération dans le pays et à l'étranger et des mesures de sûreté dans l'aviation. La Confédération délègue l'exécution des mesures de sécurité aux villes et aux cantons, car elle-même ne dispose pas du personnel nécessaire. Au sein de la Confédération, des interactions existent pour certaines tâches dans le cadre de la protection des immeubles et des informations entre le SFS et d'autres services.

En réunissant de manière conséquente toutes les tâches du domaine de la sécurité de l'administration civile de la Confédération, on pourrait éviter les recoupements, utiliser les synergies et concentrer les compétences, ce qui permettrait d'augmenter l'efficacité au profit des bénéficiaires des prestations.

Office fédéral des étrangers

L'Office fédéral des étrangers (OFE) est chargé, au niveau de la Confédération, de l'admission, de la réglementation du séjour, de l'exercice d'une activité lucrative, du départ, de l'émigration, de la naturalisation et de l'intégration des étrangers vivant en Suisse. Dans ces domaines, il est compétent pour émettre des instructions et des directives, dont il est chargé ensuite d'assurer la transmission et la coordination sur le plan de leur application; celles-ci sont destinées aux autorités de police des étrangers et aux offices du travail cantonaux, aux représentations suisses à l'étranger, au Corps des gardes-frontière ainsi qu'aux autorités cantonales de police des frontières. L'OFE s'est vu confier la tâche, en collaboration avec le DFAE et d'autres services fédéraux intéressés, de jeter les bases de la politique suisse en matière de visas. Il a également la mission de mettre au point des stratégies de lutte contre les abus commis dans le domaine du droit des étrangers. Le trafic de migrants et la traite d'êtres humains sont devenus des manifestations très importantes du crime organisé. Parallèlement à l'OFE, l'ODR, l'OFP et le Cgfr notamment sont particulièrement touchés par ce phénomène. Des faiblesses se font ainsi jour dans la lutte contre les migrations illégales, en particulier sur les plans institutionnel et opérationnel. Cela étant, des travaux ont été entrepris à la demande de la cheffe du DFJP en vue de la création d'un office central spécialisé en la matière.

Office fédéral des réfugiés

L'Office fédéral des réfugiés (ODR) est chargé de l'application du droit d'asile suisse et se concentre tout particulièrement sur le domaine des mouvements migratoires incontrôlés. Il élabore des bases servant au développement stratégique et politique, examine les demandes du point de vue du besoin de protection des requérants, décide des questions concernant l'octroi de l'asile ou de la protection, ainsi que de l'exécution des renvois et d'éventuelles mesures de substitution en cas d'exécution impossible. L'ODR et l'OFE traitent différentes formes de migration, qui se recouvrent. Ces deux offices poursuivent le but commun de juguler et de contrôler les migrations légales ainsi que de réinstaurer une situation régulière, mais le font par des moyens différents et avec une optique différente, ce qui entraîne un besoin d'harmonisation accru. Les difficultés d'exécution découlent, d'une part, des entrées illégales ou incontrôlées (90% des requérants d'asile) et, d'autre part, de l'exécution des renvois.

En raison de la structure fédéraliste, le renvoi des étrangers est exécuté par les cantons, d'où des procédures différentes, souvent longues à mettre en oeuvre sur le plan administratif. La coordination entre les cantons est complexe et il manque parfois le personnel expérimenté pour accomplir cette tâche. Les problèmes rencontrés sur le plan de l'exécution proviennent aussi du manque de coopération de certains Etats de provenance.

Coopération régionale des cantons: les concordats de police

La collaboration des corps de police cantonaux et municipaux est régentée par quatre concordats de police (Suisse orientale, Suisse centrale, Suisse romande, Suisse du Nord-Ouest). Tous les cantons, à l'exception de Zurich et du Tessin, ainsi que la ville de Berne sont membres d'un concordat. Tous les cantons et villes réunis au sein de concordats s'accordent un soutien mutuel pour faire face à de grands événements ou mettre sur pied des interventions planifiables. Les concordats de Suisse romande et de Suisse centrale, contrairement aux concordats de la Suisse orientale et de la Suisse du Nord-Ouest, ne prévoient pas de coopération en matière d'acquisition de matériel et d'équipement, et de formation. Le concordat de Suisse orientale est le plus avancé: un document y prévoit même une concertation sur le plan des relations avec les médias et de la formation de l'opinion lors de consultations ou dans les milieux spécialisés.

La collaboration régionale au sein des concordats est plus ou moins étroite et les concordats sont très hétérogènes.

Secteur privé dans le domaine de la sécurité

La Suisse compte entre 250 et 300 entreprises de sécurité privées. On évalue à quelque 8000 le nombre des personnes au service d'entreprises de sécurité et d'agences privées de détectives. Les entreprises de sécurité privées n'ont pas de fonctions de police relevant de la puissance publique. Leurs prestations couvrent une large palette. Les autorités publiques confient, dans des proportions variables, à des entreprises de sécurité privées des tâches, placées sous la direction et la surveillance de la police, qui vont du mandat général à des interventions liées à des manifestations. Or les cantons, qui sont responsables de la législation régissant les services de sécurité privés, ont fait diversement usage de cette compétence, voire pas du tout.

Seul le domaine de la protection des données est réglé de façon uniforme pour les services de sécurité privés (loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données).

Ressources

Le domaine de la sécurité intérieure a fait l'objet, entre 1990 et 1998, d'un réexamen portant sur trois parties: le domaine principal (corps de police, police de la circulation, autres tâches de police, sûreté dans l'aviation, Corps des gardes-frontière, défense nationale civile), le domaine principal étendu (jurisprudence, administration de la justice, établissements pénitentiaires, autres domaines de l'exécution des peines, corps des sapeurs-pompiers) et les autres tâches (défense nationale militaire, registre foncier, poids et mesures). Sur la période étudiée, les dépenses de la Confédération dans le domaine principal ont nettement diminué; dans le même temps, les dépenses des cantons ont légèrement augmenté tandis que celles des communes sont restées stables.

On note depuis 1994 une tendance à la baisse des frais de personnel de la police et du Corps des gardes-frontière, laquelle apparaît en fait accentuée si l'on tient compte du renchérissement. En revanche, les effectifs ont augmenté durant la même période.

Les recettes en rapport au domaine de la sécurité intérieure (provenant essentiellement des patentes, concessions et amendes) ont augmenté dans les cantons et les communes, alors qu'elles connaissent une stagnation au niveau de la Confédération.

Formation

La formation de base des fonctionnaires de police et les formations spécialisées sont dispensées dans des cours internes, dans les écoles de concordat, et à l'Institut suisse de police de Neuchâtel (ISP). La formation des cadres se déroule à l'ISP, quel que soit leur niveau. La police et le Cgfr utilisent leurs propres locaux, mais aussi les installations de l'armée et de la protection civile pour la formation de leur personnel.

En matière de perfectionnement professionnel, il y aura possibilité de suivre, dès le début de l'été 2001, des études postgrades, réparties sur trois semestres, portant sur la lutte contre la criminalité économique. Cette formation a pour objectif de dispenser les connaissances pratiques permettant de déceler et de poursuivre les activités relevant de la criminalité économique.

Le Corps des gardes-frontière forme en grande partie lui-même son personnel. Il possède son propre centre de formation à Liestal. La formation des officiers du Cgfr a lieu à l'ISP. En 1995, les programmes de formation du Cgfr, liés aussi bien à la formation proprement dite qu'aux questions de recrutement, ont été alignés sur ceux des corps de police cantonaux.

Il n'existe pas pour l'instant de formation institutionnalisée pour les autorités judiciaires à l'échelon de la Confédération et des cantons.

Equipement et infrastructure

L'acquisition de l'équipement et la mise en place de l'infrastructure sont, à quelques exceptions près, effectuées par chaque corps de façon autonome, d'où un foisonnement d'équipements et de systèmes incompatibles qui se révèlent problématiques à l'occasion surtout des grandes opérations menées de concert par plusieurs corps de police.

Traitement des informations

La Commission technique des polices suisses (CTPS) s'est attelée depuis plusieurs années au traitement des informations de police, qu'il s'agit de mieux coordonner et d'harmoniser au niveau de la Confédération et des cantons. Les données de police judiciaire sont traitées à la fois par la Confédération et les cantons, qui dressent, chacun de leur côté, des appréciations de la menace dans le domaine de la lutte contre la criminalité. Ces opérations sont effectuées avec les systèmes de traitement des informations les plus divers, ne permettant aucune synergie et mettant à contribution un personnel et des moyens financiers importants.

Le projet Polycom a permis de créer un réseau national de sécurité et de sauvetage pour la police, les pompiers, les services de sauvetage, les gardes-frontière et la protection civile. La mise en oeuvre du projet a débuté avec l'acquisition de ce nouveau système par le Cgfr et les cantons d'Argovie et de Thurgovie. Les autres corps de police possèdent chacun leur propre système radio. Ces systèmes ne permettent pas, pour la plupart, de communiquer avec les autres corps et, dans les cas où la communication est possible, elle doit se faire par le biais d'interfaces, d'où un coût élevé. Il n'existe aucune base juridique à l'échelon fédéral qui régleme, en dehors des procédures pénales formelles, l'échange informatisé des données entre les autorités de police cantonales et entre la Confédération et les cantons.



Aujourd'hui, les lourdes infrastructures mises en place pour lutter contre la criminalité au niveau fédéral et dans les différents cantons existent côte à côte, au mépris de tout souci d'efficacité, de performance et de transparence. Ces infrastructures sont en outre fort coûteuses.