

Évolution des Centres de coopération policière et douanière suisses dans l'architecture sécuritaire européenne



Charles Marchon

Chef de la division Coopération policière opérationnelle,
Office fédéral de la police (fedpol)

Résumé

La sécurité a toujours été un élément du puzzle de la construction européenne. La coopération Schengen, à laquelle la Suisse est associée depuis 2008, en est l'illustration. La Commission européenne a lancé une série de travaux en 2019 dans le but « d'aboutir à une véritable Sécurité de l'Union ». Une piste de réflexion était de transformer les Centres de coopération policière et douanière (CCPD) en postes de police binationaux. À défaut de suivre la Commission sur ce point,

le travail de fin d'études présenté ci-après encourage l'élargissement du réseau suisse de CCPD et la mise en place de brigades opérationnelles mixtes selon le modèle franco-genevois, sans les subordonner aux CCPD. Le but est de disposer de structures uniformes, aux processus standardisés et aux prestations équivalentes sur l'ensemble de la frontière. Une révision flexible et évolutive du droit les régissant, avec une mise à jour régulière, est également suggérée.

Introduction et problématique

L'amélioration des prestations des Centres de coopération policière et douanière (CCPD) est un objectif constant de l'Union européenne (UE). Il n'en va pas autrement lorsque, le 3 juillet 2019, la Commission européenne (ci-après Commission) entame une série de travaux visant à examiner la manière dont la sécurité de l'UE peut être consolidée. Un potentiel d'optimisation est notamment mis en exergue : celui de confier aux CCPD davantage de prérogatives opérationnelles. La Commission évoque des postes de police binationaux à même d'enquêter conjointement, rapidement et de manière plus cohérente entre États voisins.

La Suisse est concernée par des phénomènes de criminalité similaires aux États qui l'entourent. Une étroite coopération policière et douanière internationale entre services compétents est indispensable. Les structures de lutte contre la criminalité transfrontalière doivent être collectives, structurées, leurs processus standardisés et les informations qu'elles génèrent documentées, tout en restant adaptées aux besoins des services en charge de faire appliquer la loi. Bien qu'elle ne soit pas contraignante, l'association de la Suisse à l'Espace Schengen implique en

règle générale la transposition à l'échelle nationale des recommandations européennes.

Le cadre légal régissant la lutte contre la criminalité transfrontalière, notamment les accords de coopération policière et douanière, doit répondre à l'évolution sociétale, dont la criminalité est un élément, et au besoin de sécurité des citoyennes et citoyens.

Théorie et approche conceptuelle

L'hypothèse de recherche de ce travail de fin d'études (TFE) était que la transformation des CCPD européens en postes de police binationaux, souhaitée par la Commission, est nécessaire pour le développement de l'architecture sécuritaire européenne, et qu'il s'agit pour la Suisse de s'y rallier en vérifiant le statut et le rôle de ses propres CCPD à l'intérieur de cet ensemble.

L'approche conceptuelle a été de comprendre les ambitions de l'UE quant au statut et rôle qu'elle souhaitait accorder aux CCPD européens lorsqu'elle évoque leur évolution opérationnelle, de procéder à une analyse de l'acuité, de l'efficacité et de la faisabilité d'une telle intention et de vérifier si la Suisse peut ou doit répondre à de telles exigences.

Méthodologie

Des sources primaires ont essentiellement été utilisées, entretiens individuels, extraits de procès-verbaux officiels, expérience de l'auteur dans différents domaines de la coopération policière internationale. Il a également été puisé dans la littérature disponible.

Le suivi des travaux de la Commission et des États membres de l'UE ou associés à Schengen entamés à l'été 2019 s'est révélé indispensable. La Suisse y

Les États participants reconnaissent le rôle tangible des CCPD dans la lutte contre la criminalité transfrontalière [...].

étant conviée, c'est de l'intérieur que les activités ont pu être observées. Le témoignage d'un spécialiste des questions de la Commission à Bruxelles et des pièces issues des travaux européens ont apporté une précieuse dimension et permis de saisir les enjeux des négociations.

Un autre axe a été celui de s'intéresser à la résonance aux travaux européens en Suisse et dans certains États voisins, avec des interlocutrices et interlocuteurs au fait de la thématique en Allemagne, en France, en Italie de même qu'au Liechtenstein. Bien que ne les engageant qu'à titre personnel, leur éclairage quant à l'évolution des CCPD européens et des brigades opérationnelles mixtes selon leur spécialisation s'est révélé précieux.

Les propositions et la conclusion de ce TFE sont le résultat des travaux précités.

Analyse

Évaluations Schengen, le baromètre

Si la Convention d'application de l'Accord de Schengen (CAAS) est l'assise de la coopération policière européenne, ce sont bien les Acquis de Schengen qui en déterminent les règles, avec la particularité de laisser aux États membres ou associés une marge de manœuvre dans l'implémentation des dispositions. Ces dernières sont souvent émises en termes de recommandations ou de textes non contraignants à l'image de bonnes pratiques ou de lignes directrices.

Outre la Commission dans un rôle de rapporteuse et d'émettrice des recommandations qui en résultent, les évaluations Schengen sont réalisées par un groupe d'expert·e·s provenant des États membres et associés. Elles ont pour but de vérifier la mise en œuvre des Acquis de Schengen par les États. Chaque pays est inspecté en moyenne tous les cinq ans. Tout en convenant que les accords de coopération bilatéraux entre États sont la plaque tournante de la

coopération policière transfrontalière, les évaluations Schengen mettent régulièrement en évidence le fait que lesdits accords génèrent des différences marquées dans la coopération entre États.

Les évaluations Schengen se rejoignent régulièrement pour relever que les CCPD sont des instruments déterminants dans l'échange d'un grand nombre d'informations policières et douanières en lien avec le crime transfrontalier et dans la facilitation de la coopération entre autorités de poursuite pénale de pays voisins. Elles mettent toutefois en lumière plusieurs manquements dont les CCPD – ou certains d'entre eux – souffrent. Le défaut d'un système de gestion des affaires permettant de retracer efficacement l'information, des lacunes en termes de connectivité entre les CCPD et leur *Single point of contact* (SPOC) national avec un risque de perte de l'information, l'absence d'une interface permettant d'accéder à toutes les bases de données utiles et le manque d'une analyse des risques et d'une évaluation de la menace en termes de crime transfrontalier, laquelle permettrait une planification plus proactive d'opérations conjointes, sont ainsi régulièrement cités.

D'intention à recommandation

Au terme des travaux entamés le 3 juillet 2019, les États participants reconnaissent le rôle tangible des CCPD dans la lutte contre la criminalité transfrontalière mais ont une réticence à suivre la Commission quant à leur évolution en postes de police binationaux. Ils proposent de mettre en exergue le rôle de facilitateurs des CCPD et non pas celui d'exécutants d'opérations transfrontalières conjointes. Le Conseil de l'Union [européenne] émet, le 9 juin 2022, sa recommandation finale 2022/915 relative à la « coopération opérationnelle des services répressifs », laquelle suggère aux États d'adopter les meilleures pratiques, sur une base bilatérale ou multilatérale, notamment par l'intermédiaire de commissariats communs ou de CCPD. Ce mot de deux lettres (« ou ») résume la différence fondamentale entre l'intention originelle à l'été 2019 et l'achèvement des travaux au printemps 2022. Il ne lie plus les termes « postes de police binationaux » et « CCPD ».

À noter que la recommandation ne se limite pas à la seule coopération au niveau des CCPD ; elle poursuit un objectif d'harmonisation et de renforcement de la coopération transfrontalière et de levée des obstacles dans plusieurs domaines.



Illustration 1: Tableau des CCPD européens – Source: *European Commission, PCCCs & EU police cooperation legal framework, Workshop on the future of law enforcement cooperation, Brussels, 3 July 2019*

Regard sur la Suisse

L'UE ne différencie pas les CCPD des États membres de ceux des États partenaires sur le territoire européen lorsqu'il s'agit de considérer l'architecture sécuritaire européenne et le rôle de ces instruments dans la lutte contre la criminalité transfrontalière. Plus de 60 CCPD sont en activité sur le territoire européen, y compris dans les Balkans occidentaux. La Suisse en dispose de deux, l'un franco-suisse à Genève (2002) et l'autre italo-suisse à Chiasso (2003). Les accords de coopération policière et douanière voire judiciaire avec nos États voisins que sont l'Allemagne, l'Autriche, la France, l'Italie et le Liechtenstein permettent tous l'instauration de centres de coopération communs en zone transfrontalière.

L'évolution de l'architecture sécuritaire suisse avec des CCPD sur toute la frontière s'inscrit dans une logique de structure identique, de compétence claire et uniforme, d'unité d'action opérationnelle et de standardisation des processus. Un frein pourrait à contrario être la nécessité pour les autorités compétentes de dégager des ressources financières et humaines supplémentaires pour l'instauration de nouveaux CCPD, sans omettre l'argument souvent avancé de la simplicité, de la rapidité et de l'efficacité de la coopération bilatérale directe, dont le risque est toutefois le manque de traçabilité du renseignement.

Pourquoi une telle approche? La réalité est que le CCPD de Genève est géographiquement éloigné de

l'agglomération trinationale de Bâle pour ce qui est de la coopération avec la France. La Suisse n'a pas de CCPD avec l'Allemagne, l'Autriche et le Liechtenstein, où des Bureaux de liaison de l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) assurent, à Bâle et Schaanwald, l'échange de l'information. Bien que performants, ils disposent d'une marge de manœuvre limitée, car ils n'opèrent pas en mode 24/7 et ne sont pas prédestinés à échanger l'information de nature policière en dehors de la zone transfrontalière.

CCPD à la frontière Est (lac de Constance)?

Le besoin d'un CCPD dans la zone transfrontalière avec l'Autriche, le Liechtenstein et la Suisse n'a pas, tout du moins récemment, été signalé. Trois raisons semblent l'expliquer, même si une consultation formelle des autorités compétentes permettrait de le vérifier. La première pourrait être celle de la typologie de criminalité, les auteur-e-s transitant autant qu'opérant dans la zone transfrontalière, l'impactant dans une moindre mesure qu'à Genève, à Bâle ou au Tessin. Cette considération incite toutefois à la prudence car la plus-value d'un CCPD n'est pas uniquement liée aux infractions commises dans la zone transfrontalière mais au renseignement qu'il génère au-delà de cette dernière dans un contexte harmonisé et structuré de lutte contre la criminalité transnationale. Le deuxième argument a trait à la bonne coopération policière bilatérale directe de part et



Illustration 2 : L'Eurodistrict Trinational de Bâle
Source : www.agglo-saint-louis.fr

d'autre de la frontière. Le troisième aspect est très certainement celui des ressources qui devraient être dégagées pour un tel CCPD, même s'il convient de le relativiser dans le sens où un CCPD quadripartite (incluant l'Allemagne) équivaldrait aussi à une économie des moyens.

CCPD dans la région trinationale de Bâle?

Plus de 900 000 personnes vivent dans l'agglomération trinationale de Bâle, au sud de la région du Rhin supérieur, incluant Soleure, l'Argovie, Bâle-Campagne et Bâle-Ville pour la Suisse. En 2015 déjà, certaines autorités de justice française et suisse de la zone avaient appelé de leur vœu à la création d'un CCPD trinational franco-germano-helvétique dans leur secteur, en raison du développement de la criminalité dans cette agglomération mais aussi en raison de la distance avec le CCPD de Genève. Les consultations préliminaires réalisées au niveau suisse de même qu'avec l'Allemagne et la France n'avaient pas été concluantes au point

de s'engager sur une telle piste, une préférence allant au renforcement progressif de la coopération avec le Bureau de liaison de l'OFDF à Bâle, concrétisée à un certain point avec le raccordement « peer-to-peer » de cet office au système sécurisé d'échange de l'information policière (SIENA) d'Europol, donnant la possibilité aux services centraux de prendre connaissance des informations échangées.

Brigades opérationnelles mixtes, une pensée en zone et non en frontière

L'intérêt de disposer d'une brigade opérationnelle mixte est étroitement lié à la définition d'une zone territoriale connaissant une activité criminelle intense par-delà la frontière. Le bassin de population d'Annemasse et le canton de Genève, environ 900 000 habitant·e·s, entre dans cette catégorie. Une brigade opérationnelle mixte y est déployée sur la base d'un arrangement administratif entre le ministère de l'Intérieur français et la République et canton de Genève (2014). Son siège se trouve au commissariat d'Annemasse.

Binationale, elle est composée d'enquêtrices et d'enquêteurs de la Police nationale française et de la Police cantonale genevoise. Juridiquement, la souveraineté nationale prévaut au sens du code de procédure pénale de chaque État selon le territoire d'intervention, préservée par la mixité des équipes. Opérationnellement, la brigade recherche le renseignement et remplit des tâches de police judiciaire, principalement dans les champs de criminalité que

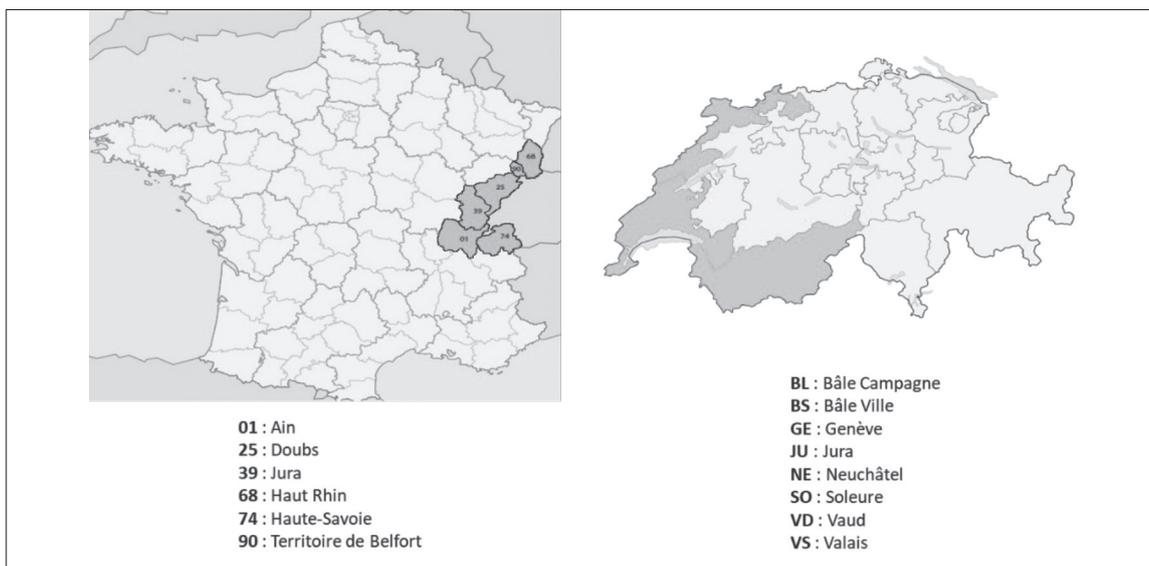


Illustration 3 : La zone transfrontalière entre la France et la Suisse s'étend à six départements français et huit cantons suisses et couvre 572 kilomètres de frontière; un seul CCPD – Source CCPD Genève



Illustration 4: Zone transfrontalière entre l'Italie et la Suisse – Source CCPD Chiasso (en rouge, mis en évidence par l'auteur, ce que pourrait être – au titre d'exemple – le territoire d'activité d'une brigade opérationnelle mixte italo-suisse)

sont les cambriolages, les vols, les stupéfiants et le recel, les escroqueries et les violences. À relever qu'à la différence de leurs collègues en France, qui se voient attribuer des dossiers d'enquête pour l'instruction pénale, la partie suisse ne judiciaire pas ses actes mais remet l'affaire à l'autorité de poursuite pénale compétente. Territorialement, l'unité déploie son activité, en France dans la zone de sécurité prioritaire (ZSP) d'Annemasse-Ambilly-Gaillard, et en Suisse sur le territoire cantonal genevois.

La pertinence d'une brigade opérationnelle mixte pourrait également être examinée dans l'agglomération de Bâle – Mulhouse (également ZSP en France). Si elle devait se justifier, une telle unité devrait être subordonnée à une autorité de police compétente dans la zone territoriale d'activité, tout en coopérant étroitement avec le CCPD de Genève. Un système de gestion des affaires unique et accessible à chacune d'entre elles, de même qu'un système sécurisé d'échange de l'information seraient indispensables. Le CCPD devrait avoir connaissance des activités de la brigade opérationnelle mixte afin de pouvoir disposer de tout renseignement pertinent concernant l'actualité criminelle dans la zone transfrontalière, et de pouvoir procéder aux recoupements utiles. Et la brigade opérationnelle mixte devrait pouvoir bénéficier du renseignement ainsi produit par le CCPD.

Autre espace géographique à densité de population susceptible de pouvoir bénéficier d'une brigade opérationnelle mixte afin de lutter contre la criminalité transfrontalière: celle du sud du Tessin à partir

de Lugano, et de l'Italie du Nord avec les provinces et villes de Como et de Varese, qui comptent un bassin de population de 360 000 côté tessinois et de près de 1,5 mio de personnes sur le versant italien. Nombre de bandes criminelles actives dans la région de Lugano ont un port d'attache dans les deux villes transalpines, qu'il s'agisse d'un lieu de résidence ou d'un appui logistique. Leur va-et-vient au-delà de la frontière pourrait avoir de quoi justifier l'étude de l'instauration d'une telle unité italo-tessinoise.

Une condition est toutefois indispensable pour toute brigade opérationnelle mixte: une base légale qui autorise une coopération policière et judiciaire rapide et flexible. À condition que les prérogatives soient suffisamment étendues, la présence dans les accords de coopération bilatéraux entre États d'une disposition relative à l'assistance en cas d'urgence permet à une telle unité d'offrir ce genre de prestations au profit de toute autorité de poursuite pénale, police et/ou justice, comme une telle disposition donne la possibilité au CCPD de soutenir, dans son rôle de facilitateur, des mesures opérationnelles transfrontalières rapides et efficaces.

Conclusion

La réponse au postulat de départ est que le développement des CCPD en postes de police binationaux n'est pas indispensable pour assurer une sécurité efficace en zone transfrontalière. Elle est en même temps illusoire aujourd'hui au vu de la souveraineté à laquelle les États tiennent. Malgré cela, et bien que

la recommandation 2022/915 du Conseil de l'Union ne nécessite pas de la Suisse de mesure immédiate, le potentiel d'optimisation existe. Viser à terme une symétrie des structures de lutte contre la criminalité transfrontalière en disposant d'un CCPD sur chaque frontière d'État voisin est non seulement cohérent avec l'intention de l'UE de renforcer son architecture sécuritaire, mais optimiserait notre propre filet national de sécurité. Elle tendrait à une concordance des moyens avec des CCPD dans un rôle de centres de compétences, présents 24/7, dotés de spécialistes à même d'avoir un rôle de catalyseurs de la coopération, de canalisateurs de l'information et de générateurs du renseignement.

Même si elle ne correspond pas exactement à l'ambition initiale de la Commission d'intégrer des

Le développement des CCPD en postes de police binationaux n'est pas indispensable pour assurer une sécurité efficace en zone transfrontalière.

unités opérationnelles aux CCPD, la mise en place de brigades opérationnelles mixtes dans des zones transfrontalières particulièrement criminogènes, surtout urbaines, serait un complément valable des CCPD. En Suisse, celles-ci devraient être placées sous le commandement d'une police cantonale pour une raison de souveraineté. La délimitation de la compétence territoriale devrait, tout en étant bien arrêtée, éviter un découpage de territoires qui mettrait les unités en mode alternatif. Son extension devrait également être pragmatiquement réalisable selon l'évolution de la criminalité. Brigades opérationnelles mixtes et CCPD devraient enfin disposer d'un système informatique leur permettant d'accéder conjointement à leurs renseignements et de profiter de l'analyse qui en serait ainsi issue.

Même si une certaine flexibilité est possible avec la signature de conventions d'application, une révision flexible et évolutive des accords de coopération bilatéraux, avec une mise à jour régulière, devrait être un autre objectif. Elle conduirait à une coopération transfrontalière plus agile, adaptée à l'évolution sociétale et à une mobilité accrue, permettant de penser en zones d'agglomération de population plutôt que de frontière. En l'espèce, la Suisse fait figure de bonne élève depuis l'introduction en 2020, dans sa loi fédérale sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération et les centres communs de coopération policière et douanière avec d'autres États (art. 1a), d'une disposition autorisant le Conseil

fédéral à conclure seul des traités internationaux de coopération policière et fedpol à conclure seul des conventions d'ordre opérationnel, technique ou administratif avec des autorités de police étrangères. Techniquement, chaque révision d'accord bilatéral de coopération policière, douanière, voire judiciaire avec des États partenaires est déjà examinée sous la loupe de l'évolution de la criminalité et des nouveaux instruments qu'elle nécessite.

Développements possibles

Il conviendrait d'évaluer une couverture uniforme de la frontière au moyen de centres de coopération policière et douanière travaillant selon les mêmes standards, qu'ils concernent la structure, la compétence, l'action opérationnelle ou les processus. Une évaluation préliminaire de ce que pourrait représenter une harmonisation des structures que sont les CCPD et les Bureaux de liaison de l'OFDF pourrait être un premier pas. Le but serait de disposer d'une base de réflexion quant à la direction à prendre en termes d'architecture sécuritaire sur la frontière. L'intensification de la présence opérationnelle dans certaines zones transfrontalières d'intérêt avec le concours de brigades opérationnelles mixtes pourrait en parallèle être évaluée, si elles l'estiment appropriée, par les autorités territorialement compétentes.

Bibliographie

Accord (1999) entre la Confédération suisse et la République fédérale d'Allemagne relatif à la coopération transfrontalière en matière policière et judiciaire (RS 0.360.136.1).

Accord (2007) entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République française relatif à la coopération transfrontalière en matière judiciaire, policière et douanière (RS 0.360.349.1).

Accord (2012) entre la Confédération suisse, la République d'Autriche et la Principauté de Liechtenstein concernant la coopération policière transfrontalière (RS 0.360.163.1).

Accord (2013) de coopération policière et douanière entre le Conseil fédéral suisse et le Gouvernement de la République italienne (RS 0.360.454.1).

Arrangement administratif (2014) relative à la création d'une brigade opérationnelle mixte franco-suisse au sein de la zone de sécurité prioritaire d'Annemasse entre la République et Canton de Genève et le ministère de l'Intérieur de la République française.

Conseil de l'Europe, *Note de la présidence aux délégations*, COM (2021) 780 final 5837/22, 1^{er} février 2022.

Conseil de l'Europe, *Note de la présidence aux délégations*, COM (2021) 780 final, 5838/22, 1^{er} février 2022.

Conseil de l'Union européenne (2022), *Recommandation (UE) 2022/915 du Conseil du 9 juin 2022 relative à la coopération opérationnelle des services répressifs*.

Convention (1990) d'application de l'accord de Schengen (CAAS).

Convention (2014) relative à l'exploitation nationale des centres communs de coopération policière et douanière (CCPD) de Genève et de Chiasso (RO 2014 1863).

EU Commission (2019), *Workshop on the future of law enforcement cooperation, Police and Customs Cooperation Centres and the EU police cooperation legal framework*, Room Document, 3 July 2019, Brussels.

Office fédéral de la police (fedpol) (2015), *Réponse au Procureur général de la Cour d'appel de Colmar et au Procureur général de Bâle-Ville*, 30 mars 2015.

Les zones de sécurité prioritaires (ZSP) | Gouvernement.fr, <https://www.gouvernement.fr/action/les-zones-de-securite-prioritaires-zsp>

Loi fédérale sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération et les centres communs de coopération policière et douanière avec d'autres États.

Zusammenfassung**Entwicklung der Schweizer Polizei-Kooperationszentren innerhalb der europäischen Sicherheitsarchitektur**

Sicherheit ist seit jeher ein wichtiges Puzzleteil im europäischen Aufbau. Ein Beispiel ist die Schengener Zusammenarbeit, an der sich die Schweiz seit 2008 beteiligt. 2019 hat die Europäische Kommission eine Reihe von Arbeiten aufgenommen, um eine echte Sicherheit der Union zu erreichen. So wurde etwa darüber nachgedacht, die bestehenden Polizei-Kooperationszentren an den Grenzen in binationale Polizeiposten umzuwandeln. Ohne der

Kommission in diesem Punkt zu folgen, bringt die hier präsentierte Abschlussarbeit Argumente für eine Ausweitung des Netzwerks von Schweizer Polizei-Kooperationszentren und die Einrichtung gemischter Polizeieinheiten nach französisch-genferischem Modell ohne Einordnung unter die Kooperationszentren vor. Ziel sind dabei einheitliche Strukturen mit standardisierten Abläufen und gleichwertigen Leistungen entlang der gesamten Landesgrenze. Eine flexible und anpassungsfähige Revision der entsprechenden rechtlichen Grundlagen, die regelmäßig aktualisiert werden, wird ebenfalls empfohlen.

Riassunto**Evoluzione dei centri di cooperazione di polizia e doganali svizzeri all'interno dell'architettura della sicurezza europea**

La sicurezza è sempre stata un elemento della costruzione europea. La cooperazione nel quadro di Schengen, a cui la Svizzera è associata dal 2008, ne è un chiaro esempio. La Commissione europea ha lanciato una serie di lavori nel 2019 allo scopo di ottenere sicurezza all'interno dell'Unione europea. Una pista su cui si è riflettuto consisteva nel trasformare i centri di cooperazione

di polizia e doganale (CCPD) in posti di polizia binationali. Scostandosi da questa riflessione, il lavoro di fine studi qui presentato incoraggia l'ampliamento della rete svizzera di CCPD e la creazione di brigate operative miste secondo il modello franco-ginevrino, senza subordinarle ai CCPD. Lo scopo è disporre di strutture uniformi con processi standardizzati e prestazioni equivalenti lungo tutta la frontiera. Si suggerisce anche una revisione flessibile ed evolutiva del diritto alla loro base, con un aggiornamento regolare.