



---

**Septième rapport  
du DFJP à l'attention de la CdG-DFJP**

**concernant l'état de la mise en œuvre de Schengen/Dublin  
2015/2016**

du 30 mai 2016

---

Période sous revue : mai 2015 – avril 2016

---

## Contexte

*Les accords d'association de la Suisse à Schengen (AAS ; RS 0.362.31) et à Dublin (AAD ; RS 0.141.392.68) conclus le 26 octobre 2004 sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2008. L'évaluation de la Suisse une fois aboutie, le Conseil de l'UE a fixé l'entrée en vigueur de l'acquis de Schengen pour la Suisse au 12 décembre 2008 et, pour le régime applicable aux contrôles aux frontières extérieures dans les aéroports, au 29 mars 2009. Depuis, la Suisse est entièrement intégrée dans la coopération opérationnelle Schengen/Dublin.*

*De 2005 à 2009, la Délégation des Commissions de gestion (DélCdG) a été annuellement informée par écrit de l'état de la mise en œuvre de Schengen/Dublin. Après l'entrée en vigueur de l'acquis de Schengen pour la Suisse, elle a cédé l'objet aux sous-commissions DFJP/ChF des Commissions de gestion (CdG-DFJP/ChF). Celles-ci ont été mises au courant des derniers événements le 21 avril 2010.*

*Le septième rapport à l'attention de la CdG-DFJP/ChF porte sur les développements qui ont eu lieu entre mai 2015 et avril 2016 (voir chap. 1 à 6). Dans la mesure où cela est pertinent, il fournit aussi quelques indications ponctuelles sur les développements à venir.*

*Si on considère les évolutions qui se sont produites à l'échelle européenne, deux phénomènes tranchent par les répercussions qu'ils ont eues sur l'agenda politique de l'UE et par le défi qu'ils posent et continueront de poser dans un avenir proche :*

- *la crise migratoire actuelle, qui a pris des proportions inconnues à ce jour en raison du flot de réfugiés fuyant les régions frappées par la guerre civile au Proche-Orient, et*
- *le risque terroriste accru, qui a atteint un triste paroxysme avec les attentats de Paris, Copenhague et Bruxelles.*

*En réaction à ces événements, des initiatives nouvelles ont été prises au sein de l'UE. Des projets de réglementation sur lesquels aucune entente n'était longtemps parvenue à se dessiner se sont également débloqués et ont pu être mis sur les rails. Plusieurs de ces mesures – comme le programme de relocalisation de l'UE ou la directive de l'UE réglementant l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) à des fins de poursuites pénales – ne constituent cependant pas des développements des acquis de Schengen ou Dublin/Eurodac, de sorte qu'elles ne peuvent ni ne doivent être repris par la Suisse en tant que telles. Le présent rapport ne les aborde donc pas.*

*L'attention se focalise plutôt sur la présentation des développements qui intéressent la Suisse dans le contexte Schengen/Dublin et qui exigent ou entraînent un passage à l'action de l'administration en vue de leur reprise et de leur mise en œuvre ou au niveau de l'application. À la demande de la CdG-DFJP/ChF, le rapport présente également des chiffres relatifs à la mise en œuvre des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac (voir chap. 7), dans la mesure où la Confédération dispose de statistiques. Il n'a par contre pas d'annexe ; les informations correspondantes peuvent être consultées sur le site de l'Office fédéral de la justice (OFJ), où elles*

*sont mises à jour au fur et à mesure (<https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html>).*

## Table des matières

<i>Contexte</i>	2
<b>1 Élargissement de l'espace Schengen</b>	<b>6</b>
1.1 Roumanie/Bulgarie	6
1.2 Chypre	6
1.3 Croatie	6
1.4 Royaume-Uni	7
<b>2 Accords en relation avec Schengen/Dublin</b>	<b>7</b>
2.1 Accords complémentaires à certains développements	7
2.1.1 Accord complémentaire découlant d'eu-LISA	8
2.1.2 Accord complémentaire concernant le Fonds pour la sécurité intérieure	9
2.1.3 Accord complémentaire concernant le corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes	9
2.2 Accords avec d'autres États Schengen ou d'autres États Dublin	10
2.2.1 Accords de représentation dans le domaine des visas	10
2.2.2 Arrangements Dublin	10
2.3 Accords avec des États tiers	11
2.3.1 Accords parallèles aux accords de l'UE dans les domaines des visas et des retours	11
2.3.2 Accords sur la suppression de l'obligation de visa pour les titulaires de passeports diplomatiques, de passeports de service ou de passeport spéciaux	12
<b>3 Projets dans le domaine de la mise en œuvre technique et opérationnelle</b>	<b>12</b>
3.1 Système d'information Schengen (SIS)	12
3.2 Système d'information sur les visas (VIS)	13
3.3 Eurodac	14
3.3.1 Adaptation du système aux nouvelles exigences	14
3.3.2 Utilisation d'Eurodac à des fins répressives	15
3.4 Advance Passenger Information (API)	15
3.5 Gestion intégrée des frontières	16
3.6 Conventions conclues entre le Cgfr et les cantons	17
<b>4 Développements des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac</b>	<b>17</b>
4.1 Nombre de développements notifiés jusqu'à aujourd'hui — vue d'ensemble	17
4.2 Contenu des développements notifiés pendant la période sous revue	20
4.2.1 Dans le domaine de Schengen	20
4.2.2 Dans le domaine de Dublin/Eurodac	23
4.3 Prochains développements importants	23
4.3.1 Corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes	23
4.3.2 Système d'entrée/sortie (EES)	25

4.3.3	Révision du code des visas	26
4.3.4	Visa d'itinérance	27
4.3.5	Révision du code frontières Schengen	27
4.3.6	Document de voyage européen pour les retours	28
4.3.7	Révision de la directive sur les armes	28
4.3.8	Révision du droit de la protection des données	29
4.3.9	Propositions de modification du règlement Dublin III	30
4.3.10	Modification du règlement Eurodac	32
<b>5</b>	<b>Renvois préjudiciels devant la Cour de justice de l'UE</b>	<b>32</b>
5.1	Modalité et étendue de la participation de la Suisse	32
5.2	Evolution durant la période sous revue	34
5.2.1	Procédures achevées	34
5.2.2	Nouveaux renvois préjudiciels notifiés	34
<b>6</b>	<b>Evaluation de l'acquis de Schengen</b>	<b>35</b>
6.1	Evaluations ordinaires par Etat	36
6.2	Visites inopinées	36
6.3	Evaluation thématique	37
<b>7</b>	<b>Expériences réalisées dans certains domaines</b>	<b>38</b>
7.1	Frontières extérieures	38
7.1.1	Non-admissions	38
7.1.2	Participation de la Suisse aux engagements Frontex	38
7.1.3	Allocations provenant du Fonds pour les frontières extérieures	38
7.2	Frontières intérieures	39
7.2.1	Contrôle à la frontière et dans la zone frontalière	39
7.2.2	Réintroduction temporaire des vérifications aux frontières intérieures	40
7.3	Coopération policière	40
7.3.1	Échange d'informations en matière policière	40
7.3.2	Accès aux banques de données	41
7.3.3	Observations, poursuites et livraisons surveillées transfrontalières	41
7.4	SIS/SIRENE	42
7.5	Coopération dans le domaine des visas	43
7.6	Renvois	45
7.7	Entraide judiciaire en matière pénale	46
7.8	Dublin	46
7.8.1	Procédure de transfert dans l'État Dublin responsable	46
7.8.2	Utilisation du VIS aux fins de la procédure Dublin	49

<b>Annexe : Aperçu des activités des gardes-frontière : statistiques des années 2011 à 2014</b>	<b>50</b>
---	-----------

# **I. Nouveaux développements durant la période sous revue**

## **1 Élargissement de l'espace Schengen**

### **1.1 Roumanie/Bulgarie**

La Roumanie et la Bulgarie ont rejoint l'UE en 2007, mais n'ont pas encore commencé la coopération opérationnelle Schengen<sup>1</sup>. Le Conseil des ministres de la Justice et des Affaires intérieures (JAI) a certes constaté en 2011 que la Roumanie et la Bulgarie remplissaient les conditions (techniques) pour l'application de l'acquis de Schengen. Toutefois, quelques États membres ont bloqué le processus pour des raisons politiques. Les réserves se fondent sur des lacunes dans la réforme par les deux pays de leurs systèmes judiciaire et administratif et dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée.

La Commission européenne fait régulièrement état depuis 2007 de l'avancement de ces réformes, dans le cadre d'un processus de coopération et de contrôle. Selon ses deux rapports les plus récents, du 27 janvier 2016, les résultats ne sont toujours pas totalement satisfaisants. De ce fait, il est pour le moment difficile de dire quand le Conseil sera en mesure de décider de la mise en application intégrale de l'acquis de Schengen et, partant, le début de la coopération opérationnelle Schengen avec les deux États.

### **1.2 Chypre**

Chypre n'a, elle non plus, toujours pas commencé la coopération opérationnelle Schengen ; l'évaluation des domaines « frontières extérieures », « visas » et « SIS » avait été suspendue en 2006. Vu les questions restées à ce jour sans réponse en relation avec le conflit entre Chypre et la Turquie, il est difficile de savoir, par rapport aux domaines restés en suspens, quand le processus d'évaluation et les inspections sur place reprendront.

### **1.3 Croatie**

Bien que la Croatie soit membre à part entière de l'UE depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2013, elle ne fait aujourd'hui toujours pas partie de l'espace Schengen. Comme pour chaque nouvel État Schengen, le Conseil doit décider de la mise en application de l'acquis de Schengen. Cette décision doit être prise à l'unanimité et présuppose que l'État candidat ait passé avec succès la procédure d'évaluation. Depuis peu, il est également prévu que le Conseil prenne sa décision sur la base d'un rapport de la Commission européenne confirmant que la Croatie continue de respecter tous les engage-

<sup>1</sup> Elles participent seulement à SIS II, avec succès, dans le cadre des recherches Schengen, avec certaines limites concernant la mise en œuvre des interdictions d'entrée (voir décision 2010/365/UE, dév. n° 111).

ments qu'elle a pris au cours des négociations relatives à son adhésion à l'UE<sup>2</sup>. L'examen portera entre autres sur le respect des droits fondamentaux et des principes généraux de l'état de droit.

La Croatie a déclaré le 12 mars 2015 qu'elle était prête pour l'évaluation Schengen. La première visite d'évaluation de la Croatie a été faite en février 2016 dans le domaine de la protection des données. Tandis que le gros des visites a lieu courant juin 2016, la dernière (domaine « SIS II/SIRENE ») est prévue pour décembre 2016. Selon les résultats obtenus dans chaque domaine, la procédure d'évaluation de la Croatie ne pourra donc se conclure avant début 2017. La date exacte à laquelle le Conseil décidera de la mise en application intégrale de l'acquis de Schengen pour la Croatie n'a pas encore été définie.

## **1.4 Royaume-Uni**

Le Royaume-Uni, qui, comme on le sait, ne participe pas entièrement à Schengen, avait déclaré en mars 1999, en se fondant sur le droit de participation qui lui est garanti, qu'il souhaiterait participer au Système d'information Schengen (SIS) lorsque le système de deuxième génération (SIS II) serait prêt. Les parties de l'acquis de Schengen concernées ne pourront être mises en application que si le résultat de la procédure d'évaluation des domaines « protection des données » et « SIS II » est positif. L'évaluation de la protection des données a été menée avec succès en 2013, mais le Conseil de l'UE n'a décidé de l'entrée en vigueur, pour le Royaume-Uni, des dispositions de l'acquis de Schengen en la matière que le 10 février 2015<sup>3</sup>. Parallèlement, il a fixé au 13 avril 2015 la date du raccordement provisoire de cet État au SIS II, pour en permettre l'évaluation. Une première visite a eu lieu en juin 2015 dans le domaine « SIS II/SIRENE ». Les experts ayant jugé utile pour le succès de l'évaluation que des examens complémentaires soient effectués, il a été décidé de procéder à une seconde visite, prévue pour décembre 2016. Le Conseil de l'UE devra ensuite décider de la mise en application, pour le Royaume-Uni, des parties de l'acquis de Schengen concernées.

## **2 Accords en relation avec Schengen/Dublin**

### **2.1 Accords complémentaires à certains développements**

Lorsqu'un acte juridique pertinent pour Schengen/Dublin prévoit la création d'une structure institutionnelle autonome sous forme de fonds ou d'agence, il faut, pour que les États associés puissent participer effectivement, qu'un accord complémentaire, qui règle les modalités de la participation, soit conclu. La simple reprise de l'acte ne suffit pas. Des accords complémentaires ont été conclus en ce sens au sujet de la participation de la Suisse à l'Agence européenne pour la gestion de la coopéra-

<sup>2</sup> Voir art. 4 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne de la République de Croatie et aux adaptations du traité sur l'Union européenne, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et du Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, JO L 112 du 24.4.2012, p. 21.

<sup>3</sup> Décision d'exécution (UE) 2015/215 (dév. n° 166).

tion opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex)<sup>4</sup>, ainsi qu'au Fonds pour les frontières extérieures<sup>5</sup>.

### **2.1.1 Accord complémentaire découlant d'eu-LISA**

Un accord complémentaire de cette nature est également requis pour eu-LISA<sup>6</sup>, créée en vertu du règlement (UE) n° 1077/2011 (dév. n° 127). Cette entité a la responsabilité, depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2012, de la gestion opérationnelle et du développement des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Elle doit notamment garantir un fonctionnement 24 heures sur 24 des systèmes centraux du VIS, d'Eurodac et du SIS II. L'accord complémentaire que la Suisse et les autres États associés (NO, IS, FL) ont conclu avec l'UE porte sur les modalités concrètes de la participation à eu-LISA, en particulier sur le droit de vote au sein du conseil d'administration et des groupes consultatifs de l'agence, sur le détachement de personnel et sur le montant de la contribution financière au budget de l'agence.

Bien que les délégations se soient mises d'accord dès octobre 2013 sur un premier projet de texte, l'accord complémentaire n'a pas encore été signé. La première raison de ce retard est que la Commission européenne a, de manière inattendue, soulevé une objection concernant la formulation d'une disposition très technique (sur les privilèges et les immunités) et demandé qu'elle soit renégociée. Les parties ont fini par se mettre d'accord sur le contenu et la forme de la nouvelle disposition en décembre 2015. Il subsistait cependant de petites divergences entre la Commission et la Norvège, raison pour laquelle la procédure de signature a encore été retardée au niveau de l'UE. Ces divergences ont pu être réglées début avril 2016.

Ces retards ont pour conséquence que l'échange de notes relatif à la reprise du règlement (UE) n° 1077/2011 n'a pas pu être approuvé dans le délai de deux ans prévu par l'AAS. Bien que ces circonstances soient imputables à l'UE et que les bases juridiques existantes permettent de poursuivre provisoirement la collaboration menée actuellement dans le domaine de l'information, la Commission européenne a demandé, en janvier 2014, des explications supplémentaires.

Les discussions qui s'en sont suivies ont finalement abouti au compromis suivant : dès que le contenu définitif de l'accord additionnel sera connu, la Commission européenne confirmera à la Suisse, par un courrier formel, qu'elle ne modifiera plus le texte. Le Conseil fédéral pourra alors soumettre au Parlement un message additionnel relatif au règlement, de sorte que la reprise de ce dernier puisse être débattue en toute connaissance de cause. L'adoption de la reprise par le Parlement aura ensuite lieu selon la procédure ordinaire.

Le 21 avril 2016, la Commission européenne a adressé son courrier à la Suisse. Ainsi, il est prévu que le Conseil fédéral adopte le message supplémentaire en juillet 2016. La question de savoir quand l'accord complémentaire entrera formellement en vigueur reste toutefois ouverte, car la Commission européenne a annoncé vouloir le

<sup>4</sup> RS 0.362.313

<sup>5</sup> RS 0.362.312

<sup>6</sup> Aussi appelée Agence IT ou Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.



soumettre à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) pour qu'elle vérifie sa compatibilité avec les traités européens<sup>7</sup>. D'autres retards sont donc à attendre.

### **2.1.2 Accord complémentaire concernant le Fonds pour la sécurité intérieure**

Le règlement (UE) n° 515/2014 (dév. n° 157) assure le financement des mesures prises dans le domaine de la protection des frontières et de la politique des visas, pour la période 2014-2020<sup>8</sup>, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure (FSI), créé pour remplacer le Fonds pour les frontières extérieures (FFE).

La participation au Fonds des États associés nécessite la conclusion d'accords complémentaires bilatéraux avec l'UE. Ces accords règlent notamment en détail le montant de leurs contributions financières et les autres conditions de participation.

Les Etats associés sont partis à l'origine d'une solution globale pour leur participation au FSI, en vertu de laquelle la reprise de toutes les bases légales concernant le Fonds interviendrait avec l'approbation des accords complémentaires nécessaires – comme c'était le cas avec le FFE. Peu avant la deuxième ronde de négociations, en mars 2015, la Commission européenne a toutefois communiqué un changement de pratique au sujet de l'interprétation de l'accord d'association : l'UE ne serait plus autorisée à parapher, encore moins à signer, un accord complémentaire sur un développement aussi longtemps que ce dernier n'a pas été repris *définitivement* par l'Etat associé. En Suisse, la reprise du règlement (UE) n° 515/2014 doit encore être approuvée par le Parlement (modèle 3). La Commission européenne a donc refusé de parapher l'accord complémentaire en question au terme des négociations. Comme la Suisse est contrainte de procéder en deux temps et de ne soumettre l'accord complémentaire à l'approbation de l'Assemblée fédérale qu'après avoir repris le règlement (UE) n° 515/2014, elle ne pourra probablement participer au Fonds que début 2019, avec effet rétroactif à 2014. Les préparatifs de la mise en œuvre du Fonds ont tout de même été lancés afin de minimiser le risque que la Suisse ne puisse faire usage en temps voulu des moyens dont elle dispose.

### **2.1.3 Accord complémentaire concernant le corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes**

La participation au futur corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes, dont le Conseil discute actuellement sur une proposition de la Commission européenne (voir ch. 4.3.1), ne nécessite pas la conclusion d'un nouvel accord complémentaire. En effet, la nouvelle agence n'entraîne pas la dissolution de Frontex ; il s'agit plutôt de transformer Frontex en une agence européenne de gardes-frontières<sup>9</sup>. La nouvelle agence reprendra la personnalité juridique de Frontex, aux activités de laquelle la Suisse participe déjà en vertu d'un accord complémentaire<sup>10</sup> existant. La Commission a déjà expliqué à ce sujet que les États associés participeraient en principe à la

<sup>7</sup> L'ampleur du droit de vote accordé aux Etats associés en particulier n'est pas tranchée.

<sup>8</sup> Décision 574/2007/CE (dév. n° 36).

<sup>9</sup> Elle est appelée provisoirement Agence européenne de gardes-frontières et de gardes-côtes.

<sup>10</sup> RS 0.362.313

nouvelle agence sur la base et selon les modalités fixées dans les accords complémentaires existants. Cela n'exclut pas que les accords existants ne doivent éventuellement être légèrement modifiés et précisés dans la perspective du contenu du nouveau règlement.

## 2.2 Accords avec d'autres États Schengen ou d'autres États Dublin

### 2.2.1 Accords de représentation dans le domaine des visas

Le code des visas<sup>11</sup> prévoit qu'un État Schengen peut en représenter un autre dans un État où ce dernier n'a pas de consulat, grâce à des accords bilatéraux de représentation. En 2015, la Suisse a conclu de nouveaux accords avec 10 États Schengen sur 19 mandats. La Suisse représente donc 12 États Schengen de plus et elle est elle-même représentée par d'autres États Schengen sur 7 nouveaux sites. Au 30 avril 2016, la Suisse avait ainsi conclu de tels accords avec 19 États Schengen au total ; sur cette base, elle représente d'autres États dans 57 de ses représentations et est elle-même représentée dans 60 localités<sup>12</sup>. Le DFAE étudie en permanence quels autres accords devraient et pourraient être mis en place pour combler les lacunes existant dans le réseau des représentations et assurer la réciprocité voulue.

### 2.2.2 Arrangements Dublin

Le règlement Dublin III<sup>13</sup> prévoit que les États Dublin peuvent établir entre eux des arrangements afin d'accroître son efficacité. Les « arrangements Dublin » peuvent porter sur la simplification des procédures et le raccourcissement des délais applicables à la transmission et à l'examen des demandes aux fins de prise en charge ou de reprise en charge de demandeurs d'asile, mais aussi prévoir des réglementations précises sur les modalités de transfert ou des échanges d'officiers de liaison pour améliorer la communication entre les administrations.

La Suisse a conclu de tels accords avec l'*Autriche*<sup>14</sup>, la *Principauté de Liechtenstein*<sup>15</sup> et la *France*<sup>16</sup>. Avec l'*Allemagne*, des modalités de coopération analogues ont aussi été convenues dans le cadre d'un arrangement juridiquement non contraignant. Aucun arrangement Dublin n'a pu encore être conclu avec l'*Italie*. La Suisse détache cependant, depuis 2012, un officier de liaison auprès du Ministère de l'intérieur italien. Cette démarche vise en premier lieu à intensifier les échanges d'informations entre les autorités suisses et italiennes et à favoriser une meilleure compréhension des systèmes d'asile de part et d'autre. Aucun nouvel accord n'a été conclu durant la période sous revue.

<sup>11</sup> Règlement (CE) n° 810/2009 (dév. n° 88)

<sup>12</sup> Une liste des accords de représentation conclus avec des États Schengen, avec la forme de représentation (état au 1<sup>er</sup> août 2014) se trouve à l'annexe 28 du manuel des visas, consultable à l'adresse : <http://www.sem.admin.ch/dam/data/bfm/rechtsgrundlagen/weisungen/visa/vhb/vhb1-anh28-f.pdf>.

<sup>13</sup> Art. 36 du règlement (UE) n° 604/2013 (dév. Dublin n° 1a).

<sup>14</sup> RS 0.142.392.681.163

<sup>15</sup> RS 0.142.395.141.1

<sup>16</sup> RS 0.142.392.681.349

## 2.3

## Accords avec des États tiers

### 2.3.1

### Accords parallèles aux accords de l'UE dans les domaines des visas et des retours

Dans le domaine des visas, l'UE conclut des accords avec les Etats tiers soit pour assouplir le régime des visas (accords sur l'octroi facilité de visas), soit pour supprimer totalement l'obligation de visa (accords sur l'exemption de visa). Ces accords ne sont valables qu'entre l'UE et les Etats tiers concernés, mais ils ont de facto des effets sur les Etats associés à Schengen :

- Lorsque l'UE conclut un *accord sur l'octroi facilité de visas*, elle exprime son vœu, dans une déclaration commune jointe à l'accord, que l'État tiers concerné négocie des conventions bilatérales comprenant les mêmes dispositions avec les États associés à Schengen (CH, NO, IS et FL). Certes, ces déclarations n'obligent pas la Suisse à conclure un accord parallèle, mais celle-ci est tenue, en matière d'octroi de visas d'une durée de moins de trois mois, d'adapter ses règles et sa pratique à celles de l'UE, dans le cadre de l'acquis de Schengen, afin de réduire le risque que des personnes déposent plusieurs demandes de visa simultanément dans différents États membres. La Suisse a conclu sept accords sur l'octroi facilité de visas à ce jour, dont cinq sont déjà entrés en vigueur. Pendant la période sous revue, elle a signé un tel accord avec *l'Arménie*.
- Lorsque l'UE conclut un accord sur l'exemption de visa, cette exemption figure dans le règlement (CE) n° 539/2001<sup>17</sup>, dont la Suisse reprend la modification en tant que développement de l'acquis de Schengen<sup>18</sup>. Etant donné que l'accord de l'UE ne s'applique pas à la Suisse, l'exemption de visa n'est pas automatique pour les citoyens suisses. Généralement, les Etats tiers exemptés de visa accordent toutefois les mêmes conditions d'entrée aux ressortissants suisses qu'aux citoyens européens. Pour formaliser l'exemption de visa et donner une base légale commune à sa réciprocité, la Suisse peut conclure un accord parallèle avec ces Etats tiers. Pendant la période sous revue, la Suisse a conclu pareil accord avec le *Brésil* (sous la forme d'un échange de lettres), entré en vigueur le 21 mai 2015. Elle a aussi négocié un accord avec la *Colombie*, dont la signature est prévue en 2016.

Il n'existe pas de parallélisme comparable en matière de retour. Néanmoins, l'UE accompagne également les accords de réadmission qui ne sont pas subordonnés aux accords dans le domaine des visas d'une déclaration (si possible commune) dans laquelle elle appelle l'État tiers concerné à conclure une convention similaire avec les États associés à Schengen. Cela représente à chaque fois une occasion de conclure facilement un accord parallèle de réadmission. Quoi qu'il en soit, la Suisse conclut ses accords de réadmission avec les États d'origine et de transit de manière autonome et en fonction à ses propres intérêts. Elle convient parfois aussi de clauses de retour dans d'autres instruments, comme des accords sur la migration. Pendant la période sous revue, elle a signé un accord avec le *Koweït* et arrêté des modalités de travail avec la *Chine*. En tout, la Suisse a conclu des accords sur les retours ou dans le domaine des retours avec 58 Etats (53 d'entre eux sont en vigueur).

<sup>17</sup> Voir annexe B de l'AAS

<sup>18</sup> La dernière modification a eu lieu avec le règlement (UE) n° 509/2014 (dév. n° 159).

Une liste des accords en vigueur dans les domaines des visas et des retours est disponible sur le site du Secrétariat aux migrations (SEM)<sup>19</sup>.

### **2.3.2 Accords sur la suppression de l'obligation de visa pour les titulaires de passeports diplomatiques, de passeports de service ou de passeport spéciaux**

L'acquis de Schengen laisse le droit aux États membres de décider librement s'ils veulent exempter ou non de l'obligation de visa les ressortissants d'États tiers soumis à cette obligation qui sont toutefois titulaires d'un passeport diplomatique, d'un passeport de service et d'un autre passeport officiel<sup>20</sup>. La Suisse a conclu 47 accords de ce type. Généralement, ces accords sont l'occasion de conclure parallèlement un accord de réadmission. Pendant la période sous revue, des accords sur la suppression de l'obligation de visa ont été signés avec les États suivants :

- *Brésil* (en vigueur depuis le 21 mai 2015)
- *République dominicaine* (provisoirement appliqué depuis le 14 janvier 2016)
- *Chine* (en vigueur depuis le 29 janvier 2016)
- *Pérou* (en vigueur depuis le 30 mars 2016)
- *Equateur* (provisoirement appliqué depuis le 1<sup>er</sup> avril 2016)
- *Tunisie* (en vigueur depuis le 28 avril 2016)
- *Arménie* (signé le 29 février 2016 ; pas encore en vigueur)
- *Koweït* (signé le 24 mars 2016 ; pas encore en vigueur)

Une liste mise à jour des accords en vigueur est disponible sur le site du SEM<sup>21</sup>.

## **3 Projets dans le domaine de la mise en œuvre technique et opérationnelle**

### **3.1 Système d'information Schengen (SIS)**

Depuis leur mise en service, autant le système central que les composantes nationales du SIS II et les applications spécialisées fonctionnent de manière optimale. Aucune de leurs fonctionnalités essentielles ne présente de défaut. Lors des travaux de mise en œuvre, il a toujours fallu accorder la priorité aux fonctionnalités les plus importantes, si bien que toutes n'ont pas pu être disponibles dès le départ en Suisse. Toutes les fonctions du SIS II sont techniquement disponibles depuis le 19 novembre 2015. Il est maintenant possible de signaler aussi par ex. des bateaux et des moteurs de bateau, des avions, des outils industriels, des conteneurs et des documents d'enregistrement de véhicules. De plus, des moyens de transport peuvent y

<sup>19</sup> <https://www.sem.admin.ch/bfm/fr/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/rueckuebernahme.html>.

<sup>20</sup> Art. 4, par. 1, let. a, du règlement (CE) n° 539/2001 (voir annexe B de l'AAS).

<sup>21</sup> <https://www.sem.admin.ch/bfm/fr/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/vdipl.html>.

être signalés conformément au par. 36 de la décision 2007/533/JAI (dév. n° 42) pour autant que les lois cantonales sur la police le prévoient.

### 3.2 **Système d'information sur les visas (VIS)**

Le VIS a été introduit par région à partir du 11 octobre 2011. Il a, dans un premier temps, été mis en service en Egypte et dans les pays du Maghreb (Tunisie, Libye, Algérie, Maroc et Mauritanie)<sup>22</sup>. Ont suivi le Proche-Orient<sup>23</sup>, la région du Golfe<sup>24</sup>, l'Afrique<sup>25</sup>, l'Amérique, l'Océanie, l'Asie centrale et l'Asie du Sud-Est<sup>26</sup> et les Balkans<sup>27</sup> ont également été raccordés. Les dernières régions, parmi lesquelles certaines sont très peuplées, comme la Chine, l'Inde et la Russie, ont finalement été raccordées au système pendant la période sous revue, conformément au calendrier. Le système fonctionne donc dans toutes les régions depuis le 20 novembre 2015.

<sup>22</sup> Décision d'exécution 2011/636/UE de la Commission du 21 septembre 2011 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une première région, JO L 249 du 27.9.2011, p. 18.

<sup>23</sup> Décision d'exécution 2012/233/UE de la Commission du 27 avril 2012 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une deuxième région, JO L 117 du 1.5.2012, p. 9.

<sup>24</sup> Décision d'exécution 2012/512/UE de la Commission du 21 septembre 2012 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une troisième région, JO L 256 du 22.9.2012, p. 21.

<sup>25</sup> Décision d'exécution 2013/122/UE de la Commission du 7 mars 2013 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une quatrième et une cinquième région, JO L 65 du 8.3.2013, p. 35 ; décision d'exécution 2013/266/UE de la Commission du 5 juin 2013 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une sixième et une septième région, JO L 154 du 6.6.2013, p. 8.

<sup>26</sup> Décision d'exécution 2013/441/UE de la Commission du 20 août 2013 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une huitième région, JO L 223 du 21.8.2013, p. 15 ; décision d'exécution 2013/642/UE de la Commission du 8 novembre 2013 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une neuvième, une dixième et une onzième région, JO L 299 du 9.11.2013, p. 52 ; décision d'exécution 2014/262/UE de la Commission du 7 mai 2014 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une douzième, une treizième, une quatorzième et une quinzième région, JO L 136 du 9.5.2014, p. 51.

<sup>27</sup> Décision d'exécution 2014/540/UE de la Commission du 28 août 2014 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une seizième région, JO L 258 du 29.8.2014, p. 8.

## Calendrier pour la mise en place du VIS dans régions non encore couvertes

Région	Date de raccordement
17 <sup>e</sup> région <sup>28</sup> (Ukraine et États du Caucase)	23 juin 2015
18 <sup>e</sup> région (Russie)	14 septembre 2015
19 <sup>e</sup> région <sup>29</sup> (Chine, Japon, Corée du Nord, Corée du Sud, Taïwan)	12 octobre 2015
20 <sup>e</sup> région <sup>30</sup> (Bangladesh, Bhoutan, Inde, Maldives, Népal, Pakistan, Sri Lanka)	2 novembre 2015
21 <sup>e</sup> à 23 <sup>e</sup> régions <sup>31</sup> (Andorre, Saint-Siège, Monaco, Saint-Marin, Irlande, Royaume-Uni, ensemble des États Schengen)	20 novembre 2015
Frontières extérieures <sup>32</sup>	20 novembre 2015

### 3.3 Eurodac

#### 3.3.1 Adaptation du système aux nouvelles exigences

La banque de données des empreintes digitales, Eurodac, sert à l'exécution des règles de compétence prévues par le règlement Dublin III<sup>33</sup>. Le nouveau règlement Eurodac<sup>34</sup> est entré en vigueur le 20 juillet 2015. Tant les adaptations du système central Eurodac que celles des systèmes informatiques nationaux devaient avoir été mises en œuvre à cette date.

En Suisse, les nouveautés ont été concrétisées en deux temps pour des raisons de calendrier. La solution transitoire, permettant des saisies manuelles dans Eurodac, est entrée en service le 20 juillet 2015. La Suisse a ainsi répondu aux consignes de l'UE. La solution visée a commencé à fonctionner le 5 octobre 2015. Depuis, les données sont transmises quotidiennement, automatisées, de SYMIC à Eurodac. La fin du projet est prévue pour mai 2016.

<sup>28</sup> Décision d'exécution (UE) 2015/731 de la Commission du 6 mai 2015 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une dix-septième et une dix-huitième région, JO L 116 du 7.5.2015, p. 20.

<sup>29</sup> Décision d'exécution (UE) 2015/854 de la Commission du 1<sup>er</sup> juin 2015 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une dix-neuvième région, JO L 135 du 2.6.2015, p. 20.

<sup>30</sup> Décision d'exécution (UE) 2015/913 de la Commission du 12 juin 2015 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une vingtième région, JO L 148 du 13.6.2015, p. 30.

<sup>31</sup> Décision d'exécution (UE) 2015/912 de la Commission du 12 juin 2015 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une vingt-et-unième, une vingt-deuxième et une vingt-troisième région, JO L 148 du 13.6.2015, p. 28.

<sup>32</sup> Décision d'exécution (UE) 2016/281 de la Commission du 26 février 2016 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité aux points de passage aux frontières extérieures, JO L 52 du 27.2.2016, p. 34.

<sup>33</sup> Décision (UE) n° 604/2013 (dév. Dublin n° 1a).

<sup>34</sup> Règlement (UE) n° 603/2013 (dév. Dublin n° 1b)

### 3.3.2 Utilisation d'Eurodac à des fins répressives

Le nouveau règlement Eurodac (art. 19 ss) prévoit qu'Europol et les autorités nationales de poursuite pénale puissent, dans certains cas, accéder aux données enregistrées dans Eurodac. Toutefois, du fait qu'elles ne font pas l'objet d'un développement de l'acquis de Dublin/Eurodac, ces dispositions ne devront être appliquées par les États associés (NO, IS, FL, CH) que lorsqu'elles seront reprises dans un accord complémentaire avec l'UE.

Une des conditions d'accès est que, conformément à la décision 2008/615/JAI<sup>35</sup> (décision de Prüm), l'interrogation des banques de données nationales d'empreintes digitales n'ait donné aucun résultat positif. Du fait que la Suisse ne participe actuellement pas à la coopération de Prüm<sup>36</sup>, les autorités suisses de poursuite pénale ne pourront interroger Eurodac que lorsqu'un accord de participation à cette coopération aura été conclu avec l'UE. Inversement, tant qu'un accord n'a pas été conclu, Europol et les autorités des autres États Dublin ne peuvent pas non plus accéder aux données enregistrées dans Eurodac par la Suisse pour comparer des empreintes digitales à des fins répressives.

La Suisse souhaite négocier avec l'UE tant l'accès de ses autorités de poursuite pénales à Eurodac que la participation à la coopération de Prüm. Côté suisse, les mandats de négociation nécessaires sont prêts depuis longtemps (le mandat concernant Eurodac depuis le 28 novembre 2014, celui concernant Prüm depuis le 13 mars 2015). Côté UE, tous les mandats de négociation devraient être prêts dans la première moitié de 2016. L'objectif du Conseil fédéral est de conclure les négociations sur les deux dossiers d'ici fin 2016.

### 3.4 Advance Passenger Information (API)

En vertu de l'art. 104 de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr)<sup>37</sup>, le SEM peut exiger des compagnies aériennes qu'elles lui communiquent des données relatives aux passagers (Advanced Passenger Information, API)<sup>38</sup> de vols « non Schengen » qu'il aura choisi de surveiller, à des fins de transmission aux organes de contrôle des frontières<sup>39</sup>. Le 3 octobre 2011, le SEM a instauré une obligation d'annonce pour trois lignes (*Dar es Salaam/Dubaï, Nairobi et Pristina*) ; il l'a progressivement étendu depuis à d'autres destinations (*Istanbul, Moscou, Casablanca, Marrakech, Abu Dhabi, Doha, São Paulo, Pékin et Shanghai*). Cela représente chaque semaine environ 230 vols et 150 à 200 passagers. Les autorités responsables du contrôle aux

<sup>35</sup> Décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière, JO L 210 du 6.8.2008, p. 1.

<sup>36</sup> Le noyau de la « coopération de Prüm » consiste dans l'échange simplifié d'informations policières (en particuliers de profils d'ADN et d'empreintes digitales) entre les autorités compétentes aux fins de lutter contre la criminalité internationale et le terrorisme. L'échange de ces données d'identification des auteurs d'infraction se fait sur la base d'un recoupement automatisé des banques de données nationales (procédure « Hit/No-Hit »). Il s'agit de savoir rapidement si le modèle figurant dans la banque de données existe dans un autre Etat ou non. En cas de résultat positif, l'échange de données personnelles passe ensuite par la voie officielle habituelle ou celle de l'entraide judiciaire.

<sup>37</sup> RS 142.20

<sup>38</sup> Données d'identité et indications concernant le document de voyage et le vol.

<sup>39</sup> Mise en œuvre de la directive 2004/82/CE (voir annexe B de l'AAS).

frontières ont accès aux données API, via le système API, et peuvent profiter du temps du vol pour procéder aux premières vérifications sur les passagers avant l'atterrissage de l'appareil, par ex. interroger des banques de données pertinentes pour le contrôle aux frontières. Cette mesure contribue à améliorer le contrôle aux frontières et à lutter contre l'immigration illégale.

Lors de la mise en œuvre du système API, en 2011, il s'est avéré que les bases juridiques étaient insuffisantes, si bien que ses fonctions ont dû être limitées. Une révision de l'art. 104 LEtr a aussitôt été lancée pour pallier les carences sur le plan légal. La base légale révisée est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2015 et les fonctionnalités du système qui ne pouvaient être exploitées, ou qui avaient dû être adaptées (comme l'interrogation automatisée des banques de données pertinentes), sont pleinement accessibles.

Les avantages des API doivent à l'avenir bénéficier à l'Office fédéral de la police (fedpol) et au Service de renseignement de la Confédération (SRC). Une révision de la LEtr (« Systèmes d'information et normes de procédures ») doit partir en consultation au mois de juin 2016. Par la suite, fedpol et le SRC pourront si besoin demander une extension à d'autres liaisons aériennes de l'obligation d'annoncer. De plus, les données transmises par les compagnies aériennes sur leurs passagers pourront également être rendues accessibles – sous différentes formes – aux autorités susmentionnées. Tandis qu'il est prévu de transmettre au SRC les données API fournies par les compagnies aériennes sous forme électronique<sup>40</sup>, fedpol pourra accéder directement au système API et, comme les autorités de contrôle douanier, avoir ainsi accès aux recoupements automatisés par le système API avec les banques de données pertinentes (en particulier SYMIC, Ripol, SIS II).

### 3.5 Gestion intégrée des frontières

Le système de contrôle aux frontières prévu par Schengen exige que l'on coordonne, à l'échelle de l'espace Schengen, les mesures prises pour, d'une part, combattre l'immigration clandestine et la criminalité internationale et, d'autre part, faciliter les migrations légales. À cet effet, il est indispensable que la coordination, dans le cadre d'une stratégie intégrée de gestion des frontières, soit renforcée au niveau national. Le concept de gestion intégrée des frontières (Integrated Border Management, IBM) devrait aider à atteindre cet objectif et à gagner en efficacité.

Un groupe stratégique interdépartemental institué en février 2011, auquel les cantons ont également été associés, a mis au point une stratégie nationale de gestion intégrée des frontières, inspirée du modèle de sécurité des frontières Schengen dit « des quatre filtres »<sup>41</sup>. Après quoi le Conseil fédéral a, en juin 2012, chargé

<sup>40</sup> Celle-ci n'est pas nouvelle pour le SRC, qui a déjà reçu des données API en vertu de la mission générale d'information des autorités et offices au sens de l'art. 11 en rel. avec l'art. 13 de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI, RS 120), de sorte que la présente révision doit créer une base légale explicite dans l'intérêt de la sécurité du droit.

<sup>41</sup> La stratégie prévoit des mesures dans quatre domaines, à savoir a) dispositifs dans les pays d'origine ou de transit pour prévenir l'immigration clandestine, b) dispositifs de coopération avec les États Schengen, c) dispositifs de contrôle aux frontières extérieures et d) dispositifs visant à lutter contre l'immigration clandestine au sein de l'espace Schengen (Suisse).



l'administration d'élaborer, en collaboration avec les cantons, un plan d'action pour la mise en œuvre de la stratégie au moyen de mesures concrètes. Le plan d'action « Gestion intégrée des frontières », qui compte 68 mesures, a été approuvé en juillet 2014 par le Conseil fédéral et en novembre 2014 par la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP). Comme la bonne coordination entre la Confédération et les cantons est cruciale pour le succès de ce plan, Mme Simonetta Sommaruga, conseillère fédérale, et M. Hans-Jürg Käser, conseiller d'État, ont signé un accord cadre entre le DFJP et la CCDJP le 13 novembre 2014, visant la mise en œuvre conjointe du plan d'action. La réalisation de celui-ci, échelonnée sur la période 2014-2017, est placée sous la surveillance du SEM, qui fait rapport chaque année au Conseil fédéral et à la CCDJP.

Le SEM surveille la mise en œuvre du plan d'action et rend compte tous les ans de son travail au Conseil fédéral et à la CCDJP. Le premier rapport annuel (portant sur l'année 2014) a révélé que plus de 90 % des mesures définies pour la première phase étaient déjà mises en œuvre ou en passe de l'être. Sur les 68 mesures, plus de la moitié (55 %) avaient été traitées à fin 2014. Dans le domaine de la gestion des frontières, on constate donc une évolution positive. Le Conseil fédéral a pris acte de ce rapport en septembre 2015, la CCDJP en a pris connaissance en novembre 2015. Le deuxième rapport (sur l'année 2015) est en cours de préparation.

### **3.6 Conventions conclues entre le Cgfr et les cantons**

En raison des missions qu'il mène le long des frontières et dans la zone frontalière, le Corps des gardes-frontière (Cgfr) collabore depuis longtemps avec les cantons. Cette collaboration repose sur une convention-modèle élaborée avec la CCDJP réglant la collaboration entre le Cgfr et les cantons en matière de contrôles mobiles de police dans la zone frontalière, élaborée dans le cadre des mesures nationales de remplacement<sup>42</sup>. Il existe à ce jour 20 conventions de ce type<sup>43</sup>. Des négociations sont en cours avec FR et LU. Aucune convention n'est envisagée pour le moment avec les cantons suivants : OW, NW, ZG et GL.

## **4 Développements des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac**

### **4.1 Nombre de développements notifiés jusqu'à aujourd'hui — vue d'ensemble**

Depuis la signature de l'AAS, le 26 octobre 2004, l'UE a notifié à la Suisse 182 développements de l'acquis de Schengen, dont deux par erreur (état : 1<sup>er</sup> mai 2016). Le nombre réel des développements s'élève donc à 180. Un de ces développements<sup>44</sup> est aussi un développement de l'acquis de Dublin/Eurodac. On dénombre en outre trois autres développements concernant l'acquis de Dublin/Eurodac<sup>45</sup>. Plus d'un

<sup>42</sup> Voir le message « accords bilatéraux II », FF 2004 5593.

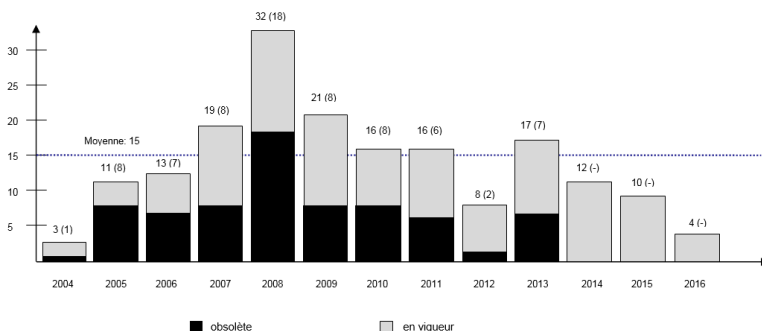
<sup>43</sup> AG, AR, AI, BL, BS, BE, GE, GR, JU, NE, SG, SH, SO, SZ, TI, TG, UR, VD, VS, ZH.

<sup>44</sup> Règlement (UE) n° 1077/2011 (dév. n° 126).

<sup>45</sup> On peut consulter la liste complète des développements notifiés de l'acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac sur le site de l'OFJ : [www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html](http://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html).

tiers des actes notifiés (73 actes ou 39,9 %) ne sont plus applicables, ayant été remplacés par d'autres actes ou étant devenus *obsolètes* pour d'autres raisons (par ex. l'écoulement d'un délai). Le graphique suivant montre les notifications par année.

La répartition des développements par année (état : 1.5.2016)



Si l'on regroupe la totalité des développements notifiés selon leur portée matérielle et donc l'autorité habilitée à les reprendre sur le plan interne<sup>46</sup>, on obtient les chiffres suivants :

- Un cinquième (37 actes ou 20,2%) de ces 183 développements n'avaient *pas de caractère contraignant*, et il a donc suffi que le département compétent en prenne acte (modèle 1).
- Un peu moins de deux tiers des développements (118 actes ou 64,5 %) avaient force obligatoire, mais portaient sur des aspects techniques secondaires, de sorte que les échanges de notes ayant conduit à leur reprise peuvent être considérés comme des *traités de portée mineure* au sens de l'art. 7a, al. 2, LOGA<sup>47</sup>, que le Conseil fédéral peut conclure seul en vertu de cette disposition ou de l'art. 100, al. 2, let. a, LEtr (modèle 2). Dans la grande majorité des cas, la reprise de ces 118 développements n'a pas nécessité d'adaptation de la législation ; seules 17 notifications (14,4 %), qui concernaient pour la plupart le domaine des visas, ont nécessité des révisions d'ordonnances<sup>48</sup>.

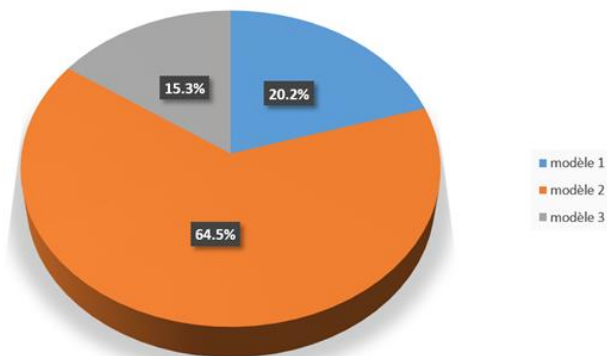
<sup>46</sup> Les développements sans caractère contraignant ne requièrent qu'une prise de connaissance par le département compétent (*modèle 1*). Les développements juridiquement contraignants sont repris par la voie d'un échange de notes, qui a valeur de traité international pour la Suisse. Soit l'échange de notes relève de la seule compétence du Conseil fédéral (*modèle 2*), soit il doit être approuvé par le Parlement et est, si les conditions sont remplies, sujet au référendum (*modèle 3*). Sur l'ensemble de la question, voir le rapport du Conseil fédéral du 7 juin 2013 en exécution du postulat Hans Fehr 10.3857 du 1<sup>er</sup> octobre 2010 « Obligation de s'adapter aux accords de Schengen. Conséquences », FF **2013** 5685, ch. 2.

<sup>47</sup> RS **172.010**

<sup>48</sup> Voir la partie I de l'aperçu des procédures de mise en œuvre des développements, sur la page Web de l'OFJ [www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html](http://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html).

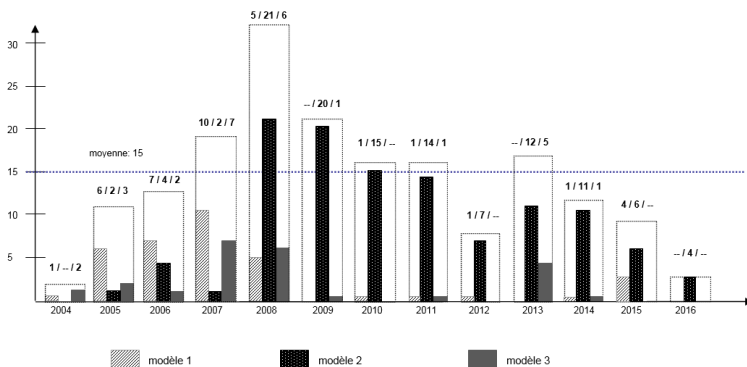
- Enfin, dans environ un sixième des cas (28 actes ou 15,3 %), le Conseil fédéral a informé l'UE qu'il reprenait les actes sous *réserve de l'« accomplissement des exigences constitutionnelles »* (modèle 3). En règle générale, ces échanges de notes ont été soumis au Parlement pour approbation et ont pu entrer en vigueur dans l'intervalle. Deux développements sont encore en suspens<sup>49</sup> (voir ch. 2.1.1 et 2.2.2). La procédure suivie et les modifications qu'il a fallu apporter à la législation (lois et ordonnances) pour mettre en œuvre ces développements sont exposées sur le site de l'OFJ<sup>50</sup>.

Répartition des développements par modèle (en %)



La répartition des développements des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac par modèle et par année se présente comme suit :

Répartition des développements par modèle et par année (état : 1.5.2016)



<sup>49</sup> Tous deux concernent l'acquis de Schengen (dév. n° 126 et 157).  
<sup>50</sup> Voir la partie II de l'aperçu des procédures de mise en œuvre des développements, sur site de l'OFJ : [www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html](http://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html).

## 4.2 Contenu des développements notifiés pendant la période sous revue

### 4.2.1 Dans le domaine de Schengen

Durant la période sous revue, la Suisse s'est vu notifier 10 actes au titre du développement de l'acquis de Schengen (dév. n° 169 à 178)<sup>51</sup>. Ceux-ci portaient pratiquement tous sur des *aspects techniques secondaires*. Dans quatre cas, il a suffi de prendre acte de la notification (modèle 1). Le Conseil fédéral a effectué lui-même l'échange de notes sur la reprise de six développements (modèle 2), en vertu de l'art. 7a, al. 2, LOGA (traités internationaux de portée mineure) ou de l'art. 100, al. 2, let. a, LEtr (accords sur les visas et les contrôles à la frontière). Seul un de ces développements<sup>52</sup> a dû être mis en œuvre par voie d'ordonnance. La Suisse ne s'est vu notifier aucun développement dont la reprise ou la mise en œuvre doivent être *adoptées par le Parlement* (modèle 3).

Les développements de l'acquis de Schengen repris pendant la période considérée portent sur les aspects suivants :

- La recommandation C (2015) 3894 final (dév. n° 169) modifie le manuel pratique commun à l'intention des garde-frontières, dit « *Manuel Schengen* » (dév. n° 23), que les autorités compétentes doivent utiliser lors du contrôle de personnes aux frontières. Cette modification, outre une mise à jour d'ordre plutôt formel (suite à l'adhésion de la Croatie à l'UE et quelques modifications du code frontières Schengen), tient compte du fait que les empreintes digitales des titulaires de visas Schengen doivent obligatoirement, depuis le 11 octobre 2014, être vérifiées lors de leur entrée dans l'espace Schengen. Elle remanie les consignes sur l'ampleur du contrôle minimal aux frontières extérieures. Les autorités compétentes doivent maintenant, en fonction de l'évaluation des risques, d'une part interroger systématiquement les banques de données pertinentes (SIS, base de données d'Interpol sur les documents de voyage perdus ou volés) lorsqu'elles vérifient l'authenticité et la validité des papiers d'identité qui leurs sont présentés. Elles doivent par ailleurs toujours soumettre à un contrôle approfondi les personnes autorisées à circuler librement, aux frontières extérieures, afin d'identifier lesdits « Foreign Fighters »<sup>53</sup>, dans la mesure où l'analyse des risques le requiert<sup>54</sup>. Cette actualisation ne fonde pas de nouveaux droits ou devoirs. Le manuel n'est pas contraignant juridiquement et il ne contient que des recommandations à l'intention des garde-frontières en vue d'une mise en œuvre uniforme et optimale des réglementations de l'acquis de Schengen en vigueur dans le domaine du contrôle aux frontières.

<sup>51</sup> On peut consulter la liste complète des développements notifiés de l'acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac sur le site de l'OFJ : [www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html](http://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html).

<sup>52</sup> Règlement (UE) n° 399/2016 (dév. n° 178).

<sup>53</sup> On entend par là les personnes qui reviennent dans un Etat Schengen après avoir participé activement à des combats dans des Etats tiers.

<sup>54</sup> La Commission européenne souhaite ainsi donner plus de latitude aux Etats Schengen pour renforcer les contrôles, l'art. 8, par. 2, du code frontières Schengen (dév. n° 178) n'autorisant pas que les banques de données pertinentes soient consultées de manière systématique. Voir ch. 4.3.5 pour en savoir plus sur les propositions de réforme liées à la modification du code frontières Schengen.

- La décision d'exécution C (2015) 5561 final (dév. n° 170) met à jour les *spécifications techniques* de l'infrastructure de communication électronique « *VIS-Mail* », afin d'éliminer les doutes concernant les exigences techniques, et abroge les anciennes réglementations<sup>55</sup>. Le « *VIS Mail* », qui raccorde l'unité centrale du système d'information sur les visas (VIS) et les interfaces nationales, sert à assurer la communication requise par la délivrance de visas entre les autorités consulaires et centrales des Etats Schengen. Le « *VIS Mail* » est le système de communication qui a remplacé le réseau de consultation Schengen (VISION) depuis l'entrée en service complète du VIS dans toutes les régions (voir ch. 3.2). Il permet, depuis le 11 novembre 2015, l'échange sécurisé des données requises sur les personnes et les visas.
- Par recommandation C (2015) 6250 final (dév. n° 171), la Commission a présenté un « *manuel sur le retour* » commun devant être utilisé par les autorités compétentes des Etats membres lorsqu'elles exécutent des tâches liées au retour. Le manuel ne crée pas de nouveau droit ou devoir, mais contient des directives, meilleures pratiques et recommandations communes sur la procédure de retour. Il vise une application et une interprétation uniformes de la directive sur le retour<sup>56</sup> et sert aussi d'outil de référence dans le cadre de l'évaluation Schengen dans le domaine du retour (par ex. comme base de formation des experts participant aux missions d'évaluation Schengen). Il favorise la création d'une pratique uniforme et de processus communs.
- La décision d'exécution C (2015) 6940 final (dév. n° 172) apporte des précisions au code des visas (dév. n° 88), dont l'annexe II ne donne pas une liste exhaustive des documents justificatifs devant être fournis lors d'une demande de visa Schengen (catégorie C) ou de transit aéroportuaire (catégorie A) pour remplir les conditions d'entrée fixées dans le code frontières Schengen (dév. n° 14)<sup>57</sup>. Afin de mieux tenir compte des particularités locales de certaines circonscriptions consulaires, la décision d'exécution apporte des précisions sur la nature et le contenu des justificatifs qui doivent être présentés en Afghanistan, en Inde, au Maroc, à Singapour et à Trinidad et Tobago. Les consulats ont bien sûr la possibilité d'exiger d'autres documents lors de l'examen d'une demande de visa ou d'exclure certains documents.
- Par la recommandation C (2015) 9206 final (dév. n° 173), la Commission a adopté un manuel pratique formulant des orientations techniques et opérationnelles, des recommandations et des procédures éprouvées sur l'application et la gestion du système européen de surveillance des frontières extérieures (European Border Surveillance System, EUROSUR). Ce système, mis en place par le règlement (UE) n° 1052/2013 (dév. n° 152), doit parfaire la gestion des frontières extérieures, maritimes et terrestres, de l'espace Schengen en améliorant la connaissance de la situation et la capacité de réaction via une collaboration opérationnelle plus étroite entre les autorités responsables du contrôle des frontières et notamment un échange systématique d'informations entre les Etats concernés et avec Frontex.

<sup>55</sup> Décision 2009/377/CE (dév. n° 82) et décision d'exécution C (2012) 1301 final (dév. n° 132).

<sup>56</sup> Directive 2008/115/CE (dév. n° 78).

<sup>57</sup> Les consignes figurent maintenant dans le règlement (UE) 2016/399 (dév. n° 178) (voir ch. 4.2.1 *in fine*).

Concrètement, le « *manuel EUROSUR* » contient les orientations opérationnelles<sup>58</sup> et techniques<sup>59</sup> concernant l'utilisation du système et les principes régissant la collaboration avec les autres autorités de l'UE et la collaboration externe.

- La recommandation C (2015) 9169 final (dév. n° 174) de la Commission établit un *catalogue de recommandations* et de meilleures pratiques pour une application correcte du *SIS II* et pour l'échange d'informations supplémentaires par les autorités compétentes des Etats membres mettant en œuvre et utilisant le *SIS II*. Le catalogue sert aux Etats Schengen de guide, juridiquement non contraignant, sur différents aspects de l'utilisation du *SIS II* et de commentaire explicatif des bases légales existant dans ce domaine<sup>60</sup>. Il doit en conséquence être utilisé aussi pour la formation des collaborateurs qui s'occupent de mettre en œuvre le *SIS II* ou qui l'utilisent.
- Les règlements (UE) 2016/93 et (UE) 2016/94 (dév. n° 175 et 176) *mettent à jour formellement l'acquis de Schengen* dans le sens où ils abrogent, pour des raisons de clarté juridique, certains actes devenus obsolètes dans l'application pratique de l'acquis de Schengen. Il s'agit pour l'essentiel de décisions et d'explications du comité exécutif de Schengen qui régissent différents aspects des domaines du contrôle aux frontières et de la collaboration en matière de visas ainsi que de la collaboration policière et judiciaire en matière pénale<sup>61</sup> et dont le contenu a été transféré dans des actes postérieurs que la Suisse a repris en tant que développements. De plus, un règlement et une décision du Conseil sur les essais du *SIS II* (dév. n° 54 et 55), devenus caducs avec l'entrée en service du système, sont également abrogés.
- La décision n° 1105/2011/UE (dév. n° 127) a introduit une procédure visant à assurer que la *liste des documents de voyage établis par des Etats tiers* soit systématiquement contrôlée et mise à jour. La Commission a ensuite établi, par décision d'exécution C (2013) 4914 final (dév. n° 145) et en collaboration avec les Etats Schengen, une liste des documents de voyage pouvant être revêtus d'un visa, que la décision d'exécution C (2016) 966 final (dév. n° 177) met à jour. Les Etats Schengen ont maintenant la possibilité de s'exprimer dans les trois mois sur la question de la reconnaissance ou non de ces documents de voyage. S'ils ne le font pas dans le délai imparti, le document de voyage en question est considéré comme reconnu jusqu'à ce que l'Etat Schengen concerné communique la non-reconnaissance à l'autre. Au vu de cette liste, les autorités de protection des frontières et les services consulaires sont en mesure de vérifier de manière fiable si un document est reconnu comme document de voyage au sens de l'art. 6 du code frontières Schengen (dév. n° 178) et peut être revêtu d'un visa Schengen. Lorsqu'un document de voyage n'est pas reconnu par un Etat Schengen, son titulaire a interdiction d'entrer sur le territoire de cet Etat.

<sup>58</sup> Description des fonctions et tâches des centres de coordination nationaux et fixation des détails des différents tableaux de la situation.

<sup>59</sup> Celles-ci concernent le réseau de communication d'EUROSUR et donnent des consignes sur la maintenance, le support et la formation.

<sup>60</sup> Voir le règlement (CE) n° 1987/2006 (dév. n° 28) et la décision 2007/533/JAI (dév. n° 42).

<sup>61</sup> La Suisse avait repris les actes en question après avoir approuvé l'AAS (voir annexe A, partie 3, AAS).

- Le règlement (UE) 2016/399 (dév. n° 178) soumet le code frontières Schengen, qui a été modifié maintes fois et sur des points importants depuis son adoption en 2006, à une sorte de *révision formelle totale* afin de formuler les consignes qu'il contient de manière plus claire (codification). Dans le cadre de cette *codification*, le contenu des anciennes dispositions du code frontières figurant dans le règlement (CE) n° 562/2006 (dév. n° 14) et dans les actes modificateurs qui ont suivi (dév. n° 69, 80, 88, 105, 144, 151) est réuni dans un seul nouveau règlement pour des raisons de clarté. Le code frontières se voit donc doté d'un nouveau numéro de référence et ses articles d'une nouvelle numérotation<sup>62</sup>. Les anciens actes et leurs dispositions sont, dans la mesure où leur teneur est transférée dans la version codifiée, abrogés formellement. Les modifications juridiques matérielles ne sont donc pas liées à la codification.

#### **4.2.2 Dans le domaine de Dublin/Eurodac**

La Suisse ne s'est vu notifier aucun acte au titre du développement de l'acquis de Dublin/Eurodac durant la période sous revue<sup>63</sup>.

#### **4.3 Prochains développements importants**

À l'heure actuelle, l'UE, avec la participation de la Suisse, prépare plusieurs propositions d'actes que la Suisse devrait à terme reprendre comme développements de l'acquis de Schengen. La portée matérielle de ces actes varie considérablement, de même que le degré d'avancement des travaux. Les développements les plus importants, à savoir ceux dont le contenu n'est pas essentiellement administratif ou technique, sont présentés ci-dessous<sup>64</sup>.

##### **4.3.1 Corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes**

La crise migratoire actuelle a clairement mis en lumière que les instruments classiques mis en place pour protéger les frontières extérieures de l'espace Schengen devaient être adaptés à la nouvelle donne et que des innovations structurelles s'imposaient. Dans ce contexte, la Commission a présenté en décembre 2015 une proposition de règlement visant à créer un corps européen de gardes-frontières et de gardes-côtes<sup>65</sup>. La nouvelle agence européenne de gardes-frontières et de gardes-

<sup>62</sup> Voir le tableau de correspondance à l'annexe X du règlement (UE) 2016/399.

<sup>63</sup> On peut consulter la liste complète des développements notifiés de l'acquis de Dublin/Eurodac sur le site de l'OFJ : [www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html](http://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html).

<sup>64</sup> Ces indications doivent être considérées avec la prudence nécessaire. Aucune affirmation ne peut être faite aujourd'hui sur le contenu définitif de ces actes.

<sup>65</sup> Proposition de règlement de la Commission du 15 décembre 2015 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant le règlement (CE) n° 2007/2004, le règlement (CE) n° 863/2007 et la décision 2005/267/CE du Conseil COM (2015) 671 final.

côtes, qui est issue des rangs de Frontex et devrait, selon les plans de la Commission, être opérationnelle avant la fin août 2016, ne remet pas en question la compétence de principe des Etats Schengen en matière de surveillance et de protection des frontières extérieures, mais elle aura, comparée à Frontex, un rayon d'action nettement plus grand.

Les ressources dont dispose l'agence seront considérablement augmentées à cette fin. Elle disposera en effet d'une *réserve de gardes-frontières rapidement mobilisable et d'un parc d'équipements techniques*. L'agence pourra notamment faire appel à au moins 1500 experts qu'il sera possible de déployer en moins de trois jours de travail. L'effectif permanent de la nouvelle agence sera également relevé successivement à 1000 personnes d'ici à 2020.

Les tâches de l'agence seront par ailleurs étendues. Il faut notamment signaler les aspects suivants :

- L'agence aura un important *rôle de suivi et de supervision* à jouer. Le centre de suivi et d'analyse des risques qui sera créé aura pour mission de suivre les flux migratoires à destination et à l'intérieur de l'espace Schengen et d'effectuer une analyse des risques et des évaluations obligatoires de vulnérabilité afin de repérer les points faibles et d'y remédier. Partant, l'agence pourra exiger des Etats Schengen qu'ils prennent des mesures pour régler la situation dans un délai fixé.
- L'agence pourra, lorsqu'une situation exigera une action urgente, se voir confier le *mandat de prendre les mesures immédiatement nécessaires*. Tel est le cas lorsque d'importantes défaillances dans la protection des frontières extérieures mettent en péril le fonctionnement de l'espace Schengen – que ce soit parce qu'un Etat Schengen n'a pas pris les mesures que l'agence avait ordonnées pour remédier aux points faibles qu'elle avait constatés ou parce que l'Etat en question subit une pression migratoire particulièrement importante. Dans ces cas, le Conseil de l'UE doit pouvoir, au stade actuel des délibérations, arrêter les mesures nécessaires d'urgence pour normaliser la situation sur une portion précise des frontières extérieures et charger l'agence de veiller à leur application avec l'Etat concerné. Dans le cas où l'Etat Schengen concerné refuse la coopération, le Conseil peut, dans une procédure décrite à l'art. 29 du code frontières Schengen<sup>66</sup>, recommander aux autres Etats Schengen de réintroduire les contrôles aux frontières intérieures vis-à-vis de cet Etat. L'agence est ainsi habilitée, d'entente avec l'Etat Schengen concerné, à intervenir directement (par ex. en déployant une équipe de gardes-frontières et de gardes-côtes ou en fournissant un équipement technique ciblé) et à veiller, dans le cadre prévu par le Conseil, à la mise en œuvre des mesures nécessaires.
- Enfin, l'agence jouera un *rôle plus important en matière de « retour »*. Un bureau européen des retours sera créé en son sein, afin de permettre le déploiement d'équipes d'intervention européennes pour les retours, composées d'escortes, d'observateurs et de spécialistes des questions de retour, qui œuvreront au retour effectif des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. L'agence est ainsi autorisée à organiser elle-même des opérations de retour. L'introduction d'un document de voyage européen standard destiné au re-

<sup>66</sup> Règlement (UE) 2016/399 (dév. n° 178)



tour des ressortissants d'Etats tiers contribuera à mieux faire accepter les rapatriés par les pays tiers (voir ch. 4.3.6).

Tous les Etats Schengen reconnaissent la nécessité d'une telle agence pour améliorer le contrôle aux frontières extérieures. L'accord entre le Conseil et le Parlement européen est imminent. Pour la Suisse, la création d'une agence européenne de gardes-frontières et de gardes-côtes signifie que le Cgfr devra prévoir 16 collaborateurs en cas d'intervention dans le cadre de la réserve rapidement mobilisable (pool de 1500 gardes-frontières européens). Le nombre des personnes que la Suisse doit mettre à la disposition du bureau des retours pour les interventions prévues n'est pas encore fixé. Il semblerait par ailleurs que la participation annuelle aux frais de la nouvelle agence soit supérieure à celle de Frontex.

### 4.3.2 Système d'entrée/sortie (EES)

Pour augmenter l'efficacité dans le domaine de la protection des frontières extérieures, la Commission européenne a proposé en 2011 de réaliser un projet de « frontières intelligentes »<sup>67</sup> qui s'articule en deux volets :

- Un système électronique d'enregistrement des entrées et des sorties (*Entry-Exit-System*, EES) qui saisit automatiquement les entrées et sorties de tous les ressortissants de pays tiers. Ce système permet de remédier au problème des personnes qui restent dans l'espace Schengen après l'expiration de leur visa. L'EES signe la fin du système actuel d'apposition des cachets sur les passeports. L'enregistrement des données biométriques de l'ensemble des ressortissants de pays tiers donne également la possibilité d'identifier ceux d'entre eux qui, bien qu'exemptés de l'obligation de visa, ont dépassé la date limite de séjour.
- Un programme d'enregistrement des voyageurs (Registered Traveller Programme, RTP) s'adressant aux ressortissants de pays tiers qui se déplacent beaucoup et qui présentent peu de risques (par ex. hommes d'affaires, artistes, sportifs) leur permet de se soumettre à un contrôle préalable pour faciliter leur procédure d'entrée lors du franchissement des frontières extérieures (par ex. en utilisant un portail de contrôle automatique). L'objectif est en premier lieu de permettre un passage de la frontière plus rapide et plus efficace.

Après un premier examen des propositions de règlement<sup>68</sup> au niveau du groupe de travail FRONT, la Commission et le Conseil ont décidé de faire mener une démonstration de faisabilité (*proof of concept*) par eu-LISA, afin de clarifier les possibilités de réalisation de certains aspects techniques et des scénarios de remplacement dans le cadre d'un projet pilote. Dans son rapport final, daté de décembre 2015, eu-LISA a confirmé la faisabilité du contrôle électronique et la plus-value apportée en matière de contrôle aux frontières, constatant en outre que le recours aux technologies modernes suscite l'approbation des intéressés (organes de contrôle et voyageurs).

<sup>67</sup> Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Frontières intelligentes : options et pistes envisageables, COM (2011) 680 final.

<sup>68</sup> COM (2013) 95 final, COM (2013) 96 final, COM (2013) 97 final.

Partant, la Commission européenne a présenté le 6 avril 2016 de *nouvelles propositions remaniées*<sup>69</sup>. Comparée au projet initial, la nouvelle proposition de règlement sur les frontières intelligentes ne contient *plus qu'un EES*<sup>70</sup>, dont l'architecture s'inspire de celle du VIS. L'EES ne doit contenir que les données personnelles nécessaires à l'identification catégorique des personnes. Il est prévu d'intégrer des identificateurs biométriques (empreintes de 4 doigts et image du visage). Les données ne doivent pas être sauvegardées plus de 5 ans dans l'EES et les autorités de poursuite pénale et Europol bénéficient d'un droit d'accès sous certaines conditions.

Les délibérations au niveau ministériel et au Parlement européen n'ont, quant à elles, pas encore commencé. S'il est toujours prévu que ces règlements soient adoptés en 2016, on peut supposer que la Commission européenne adaptera le calendrier d'adoption et d'introduction de l'EES au vu des divers retards pris dans l'élaboration des nouvelles propositions de règlement.

En raison des expériences tirées des grands projets informatiques déjà réalisés (VIS, SIS II), il a été décidé que les composantes centrales et nationales du système ne seraient développées que lorsque tous les détails et toutes les spécifications techniques auraient été définis. Le projet sera réalisé par eu-LISA (voir ch. 2.1.1).

Les conséquences financières pour la Suisse ne peuvent donc pas encore être estimées de manière définitive, car elles dépendront de la conception technique des projets. Du fait de l'abandon du RTP, les coûts (480 millions d'euros d'après les estimations de la Commission) devraient toutefois se situer nettement en-dessous du budget initial de 791 millions d'euros. Le montant que les États Schengen recevront pour le développement des systèmes nationaux est encore inconnu.

### 4.3.3 Révision du code des visas

Le code des visas<sup>71</sup> fixe les conditions et les procédures applicables à l'octroi de visas Schengen, pour les séjours de courte durée et le transit dans les États Schengen. Ces visas autorisent leur titulaire à circuler librement dans l'espace Schengen pendant 90 jours sur une période de 180 jours. Le 1<sup>er</sup> avril 2014, la Commission européenne a présenté des propositions de modifications importantes du code des visas<sup>72</sup>. Ces propositions visent à faciliter les déplacements des voyageurs en situation régulière sans réduire la sécurité et à donner ainsi des impulsions économiques positives dans le domaine touristique. Divers allègements sont prévus pour certaines catégories de voyageurs (comme l'exemption de l'obligation de se présenter en personne ou, pour les personnes figurant dans le VIS, de se munir de certains documents), mais ces allègements ne sont destinés qu'aux ressortissants d'États tiers qui coopèrent avec l'UE en matière de retour (couplage de l'octroi d'allègements conc. les visas et de la disposition à accepter des retours).

<sup>69</sup> Elles concernent un règlement portant création d'un système d'entrée/sortie (COM [2016] 194 final) et un règlement visant à procéder aux modifications nécessaires du code frontières Schengen (COM [2016] 196 final).

<sup>70</sup> Le RTP est abandonné, de nombreux États Schengen ayant émis des réserves en raison de son coût et du surplus de travail administratif qu'il requiert, notamment pour les représentations à l'étranger. Les États restent toutefois libres de créer un système national de RTP sur une base volontaire.

<sup>71</sup> Règlement (CE) n° 810/2009 (dév. n° 88).

<sup>72</sup> COM (2014) 164 final.

Le groupe de travail VISA du Conseil a entamé les discussions sur ces propositions le 19 juin 2014. Une première lecture a été achevée en janvier 2015. A la suite de la deuxième lecture, des propositions soumises par la présidence sur quelques points ont été discutées entre février 2015 et mars 2016. Les délibérations devraient se conclure d'ici à la fin du premier semestre de 2016, après quoi le Parlement européen se penchera sur le dossier et émettra ses vœux de modification. L'UE n'a pas encore donné l'agenda officiel de l'adoption du projet.

#### 4.3.4 Visa d'itinérance

Parallèlement à la réforme du code des visas, la Commission européenne a présenté, le 1<sup>er</sup> avril 2014, une proposition de règlement portant création d'un visa d'itinérance<sup>73</sup>. Ce nouveau type de visa permet aux voyageurs d'États tiers de voyager dans l'espace Schengen pendant un an à condition de ne pas séjourner plus de 90 jours sur une période de 180 jours dans le même État. Ce visa est pensé par exemple pour les artistes de scène, qui parcourent l'espace Schengen durant une longue période, mais aussi pour des touristes, scientifiques ou étudiants qui voudraient passer plus de temps en Europe. En outre, la proposition comble la lacune qui existe entre l'acquis de Schengen (séjours de courte durée) et les dispositions sur l'immigration des États Schengen.

La présidence du Conseil a remanié le contenu des propositions de la Commission européenne en octobre 2015 et réduit ce faisant le cercle des bénéficiaires à quelques catégories de personnes (artistes, sportifs et leur équipe et famille et ressortissants d'États tiers non soumis à un visa). Début mars 2016, la présidence du Conseil a décidé, à la demande d'une majorité des États Schengen, d'interrompre les délibérations sur le visa d'itinérance et de ne les reprendre qu'après la conclusion des travaux de révision du code des visas.

#### 4.3.5 Révision du code frontières Schengen

La Commission européenne a présenté le 15 décembre 2015 une proposition<sup>74</sup> de modification du code frontières Schengen<sup>75</sup> répondant aux exigences du Conseil, qui demandait qu'une base légale claire soit créée en faveur d'un *contrôle renforcé des personnes jouissant du droit à la libre circulation* lors de leur passage aux frontières extérieures. Ces personnes et leur document de voyage doivent maintenant être recherchés *systématiquement* dans les banques de données pertinentes lors de leur entrée ou sortie. Jusqu'ici, le droit réservait les contrôles systématiques aux ressortissants d'États tiers<sup>76</sup>.

<sup>73</sup> COM (2014) 163 final.

<sup>74</sup> COM (2015) 670 final.

<sup>75</sup> Règlement (UE) 2016/399 (dév. n° 178)

<sup>76</sup> La Commission européenne avait cependant déjà essayé de donner davantage de latitude aux États Schengen dans l'application du code frontières Schengen, au niveau des directives, dans le cadre de la dernière modification du «manuel Schengen» (dév. n° 169), en interprétant largement la notion de «contrôles non systématiques» des ressortissants autorisés à circuler librement (cf. ch. 4.2.1).

Il faut considérer la proposition de la Commission comme une réponse au risque terroriste tel qu'il s'est manifesté en particulier lors des attentats de Paris, Copenhague et Bruxelles. Au niveau de la recherche de personnes et d'objets<sup>77</sup>, la nouveauté est que l'interrogation de toutes les banques de données nationales et européennes pertinentes (comme le SIS II) est obligatoire lors du contrôle des entrées et des sorties. En ce qui concerne les documents de voyage biométriques, il faut impérativement contrôler en sus l'authenticité de la puce et, en cas de doute sur le document ou l'identité de son détenteur, au moins un identificateur biométrique (image du visage ou empreintes digitales) du document de voyage.

La Suisse approuve les modifications proposées du code frontières Schengen, elle qui s'est prononcée en faveur d'une interrogation systématique des banques de données pertinentes pour tous les voyageurs depuis que le problème des « Foreign Fighters » est devenue d'actualité. Elle défend cette position avec détermination depuis le début des délibérations à Bruxelles en novembre 2014.

La Suisse dispose déjà, pour l'essentiel, de l'infrastructure technique nécessaire pour interroger systématiquement les banques de données pertinentes conformément à la proposition. Aucune conséquence marquante ne devrait donc se faire sentir en termes de durée du contrôle dans les aéroports.

#### **4.3.6 Document de voyage européen pour les retours**

La Commission européenne a présenté le 15 décembre 2015 un train de mesures pour la gestion des frontières extérieures de l'UE et pour la sécurité de l'espace Schengen. Elle a proposé, dans ce cadre, la création d'un document de voyage européen destiné au retour des ressortissants d'Etats tiers<sup>78</sup>. Ses caractéristiques techniques et sécuritaires renforcées doivent améliorer la reconnaissance du document par les Etats tiers. Le document doit aussi réduire la charge administrative des Etats concernés.

La Suisse approuve la proposition visant à introduire un document de voyage européen actuellement discutée par les organes et groupes de travail compétents (en particulier les groupes de travail du Conseil VISA et MIGR).

#### **4.3.7 Révision de la directive sur les armes**

A la suite des récents attentats commis à Paris, la Commission européenne a présenté le 18 novembre 2015<sup>79</sup> une proposition de directive modifiant la directive relative au contrôle de l'achat et de la détention d'armes à feu<sup>80</sup> afin d'accélérer la mise en œuvre du programme européen en matière de sécurité adopté en avril 2015, dont elle fait partie. Le projet vise à introduire des conditions plus strictes pour l'acquisition d'armes à feu, mais aussi et surtout à améliorer la traçabilité et à renforcer l'échange

<sup>77</sup> Si la recherche d'objets concerne le contrôle de la validité et de l'authenticité du document de voyage, la recherche de personnes vise à prévenir les risques pour la sécurité et l'ordre publics, les relations internationales ou la santé publique.

<sup>78</sup> COM (2015) 668 final.

<sup>79</sup> COM (2015) 750 final.

<sup>80</sup> Directive 91/477/CEE (annexe B AAS)

d'informations entre les autorités compétentes des Etats Schengen. La révision doit contribuer à réduire le risque que des armes à feu tombent entre de mauvaises mains et soient en particulier utilisées à des fins terroristes. Il faut à cet effet, de l'avis de la Commission, étendre le champ d'application de la directive<sup>81</sup> d'une part, et transférer certaines armes semi-automatiques<sup>82</sup> dans la catégorie des « armes interdites » d'autre part, de sorte qu'elles ne puissent plus être achetées par des particuliers qu'à titre exceptionnel. Par ailleurs, les autorisations nécessaires pour acheter et détenir des armes ne doivent plus pouvoir être délivrées que pour cinq ans au maximum, délivrance et renouvellement devant obligatoirement être accompagnés d'une attestation médicale. Le commerce d'armes à feu sur Internet doit être limité et l'échange d'informations étendu, dans le sens où les vendeurs d'armes et intermédiaires doivent être rattachés aux registres publics informatisés des armes et où les autorités compétentes doivent informer sur les demandes d'autorisation qu'elles rejettent.

Les délibérations sur les propositions de modification ont commencé au sein du groupe de travail GENVAL le 26 novembre 2015. Les propositions sont très controversées, raison pour laquelle une première discussion s'est tenue au niveau ministériel le 10 mars 2016. Il est actuellement impossible de prédire quels contenus auront finalement l'approbation du Conseil et du Parlement européen. La présidence néerlandaise du Conseil s'est fixée pour but d'élaborer une première position consolidée d'ici à fin juin 2016. Il n'existe encore aucun calendrier officiel du côté de l'UE concernant l'adoption de ce projet, sur lequel le Parlement n'a d'ailleurs pas encore exprimé d'avis ni de proposition d'amendement.

#### **4.3.8 Révision du droit de la protection des données**

Le 25 janvier 2012, la Commission européenne a proposé une réforme globale des règles de l'UE en matière de protection des données. Les objectifs principaux sont de garantir plus efficacement l'exercice du droit fondamental qu'a chacun de disposer de ses données personnelles et d'améliorer la cohérence des réglementations. Ce nouveau cadre juridique s'articule en deux parties :

- La première consiste en un règlement général sur la protection des données<sup>83</sup> destiné à remplacer l'actuelle directive 95/46/CE<sup>84</sup>, applicable aussi à la Suisse. L'une des principales nouveautés est l'instauration d'un droit à l'oubli numérique.
- La seconde proposition législative est une directive relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel dans le domaine pénal<sup>85</sup>. Cette directive est appelée à remplacer la décision-cadre 2008/977/JAI<sup>86</sup>, mais elle s'appliquera non seulement aux

<sup>81</sup> Les collectionneurs d'armes doivent être soumis à la directive et les armes d'avertissement, d'alarme, de salut et acoustiques être enregistrées, car elles peuvent facilement être transformées en armes à feu.

<sup>82</sup> En particulier les armes automatiques transformées en armes à feu semi-automatiques, parce que leur remise en l'état est relativement facile.

<sup>83</sup> COM (2012) 11 final.

<sup>84</sup> Directive 95/46/CE (voir annexe B de l'AAS ; art. 1, par. 4, AAD).

<sup>85</sup> COM (2012) 10 final.

<sup>86</sup> Décision-cadre 2008/977/JAI (dév. n° 35).

traitements transfrontières de données mais aussi aux traitements de données effectués au niveau strictement national.

Les délibérations du groupe de travail « échange d'informations et protection des données » (DAPIX) sont entretemps terminées. Le Conseil et le Parlement européen ont adopté les deux actes le 27 avril 2016<sup>87</sup>.

La question de savoir s'ils sont pertinents pour l'acquis de Schengen/Dublin est longtemps restée incertaine mais on sait aujourd'hui que la nouvelle directive correspond à un développement de l'acquis de Schengen, contrairement au règlement général sur la protection des données, que ni le Conseil ni le Parlement européen ne considèrent comme un développement de l'acquis de Schengen ou de l'acquis de Dublin/Eurodac, car – comme le note un avis du service juridique du Conseil – cet acte porte principalement sur la protection des données dans le cadre du marché intérieur. Bien que cette position soit peu convaincante au plan du droit, le règlement général sur la protection des données ne sera pas notifié à la Suisse et ses dispositions ne seront donc pas contraignantes pour elle. La notification par l'UE de la nouvelle directive n'a, quant à elle, pas encore eu lieu. Elle est attendue pour début juin.

#### 4.3.9 Propositions de modification du règlement Dublin III

Deux modifications du règlement Dublin III<sup>88</sup> sont actuellement discutées, qui sont traitées séparément les unes des autres par le groupe de travail ASYL<sup>89</sup> du Conseil :

- La discussion la plus avancée porte sur la proposition de la Commission européenne du 26 juin 2014 qui modifie les modalités du règlement Dublin III concernant les requérants d'asile mineurs non accompagnés. Il a été nécessaire de préciser ces modalités suite à un arrêt de la CJUE du 6 juin 2013 dans l'affaire C-648/11 (*MA et al.*). La nouvelle disposition désigne comme État responsable l'État de séjour lorsqu'un mineur non accompagné qui n'y a pas de famille a déposé une demande dans plus d'un État membre. Elle met au premier plan l'intérêt supérieur du mineur, qui doit être servi principalement par une procédure rapide. Selon les informations disponibles, la proposition fait actuellement l'objet de négociations dites de « trilogue » (négociations entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne). Le calendrier exact de l'UE concernant l'adoption de ce développement n'est pas connu.

<sup>87</sup> Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), JO L 119 du 4.5.2016, p. 1 ; directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, JO L 119 du 4.5.2016, p. 89

<sup>88</sup> Règlement (UE) n° 604/2013 (dév. Dublin n° 1a).

<sup>89</sup> Les États associés (CH, NO, FL, IS) ne sont certes pas invités aux séances du Conseil, mais ils sont informés par le biais du comité mixte (art. 3 DAA) des discussions du groupe de travail et peuvent y communiquer leurs remarques.

- Le second point discuté porte sur l'introduction d'un *mécanisme de relocalisation* dans le système Dublin. La Commission a lancé la discussion le 9 septembre 2015 par une première proposition de modification du règlement Dublin III dans ce sens<sup>90</sup>. Celle-ci vise à introduire un *mécanisme de relocalisation* susceptible d'être activé *dans certaines situations de crise*. Cette proposition s'inspire, dans sa conception, des deux programmes de relocalisation (non pertinents pour Dublin) que le Conseil a adoptés en septembre 2015<sup>91</sup> et qui doivent répartir d'ici à septembre 2017 un total de 160 000 personnes à protéger, depuis l'Italie et la Grèce (et éventuellement d'autres pays membres), vers d'autres Etats de l'UE, afin d'y exécuter la procédure d'asile. L'objectif est de rendre le système Dublin plus solide face aux crises. La Commission européenne a par la suite mis une autre option en discussion avec sa communication du 6 avril 2016 «Vers une réforme du régime d'asile européen commun»<sup>92</sup>. Celle-ci réformerait le système Dublin en profondeur en remplaçant le mécanisme actuel en matière de compétence par un mécanisme de répartition permanent, applicable indépendamment d'une situation de crise. Avec sa proposition législative<sup>93</sup> présentée le 4 mai 2016, la Commission européenne revient vers la ligne de sa première proposition de septembre 2015 : le mécanisme déterminant actuellement quel Etat Dublin est compétent doit subsister pour l'essentiel<sup>94</sup> et être complété par un mécanisme d'équité correcteur<sup>95</sup>, visant à assurer qu'aucun Etat Dublin ne soit soumis à une pression migratoire disproportionnée. La question de savoir si et sous quelle forme le mécanisme doit prendre place dans le règlement Dublin III n'est pas encore tranchée, les délibérations n'en sont qu'à leurs balbutiements. On peut toutefois supposer que la reprise d'un tel mécanisme exigera l'aval de l'Assemblée fédérale.

<sup>90</sup> COM (2015) 450 final

<sup>91</sup> Décision (UE) 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, JO L 239 du 15.9.2015, p. 146 (premier programme de relocalisation) ; décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, JO L 248 du 24.9.2015, p. 80 (deuxième programme de relocalisation).

<sup>92</sup> COM (2016) 197 final

<sup>93</sup> COM (2016) 270 final

<sup>94</sup> Une série d'adaptations est également proposée, qui visent notamment à augmenter l'efficacité de la procédure (délais plus courts) ou à réduire les incitatifs à la migration secondaire.

<sup>95</sup> Ce mécanisme doit être activé dès qu'un Etat est soumis à un nombre de demandes d'asile disproportionné par rapport au nombre total de demandes déposées dans l'UE. Une clé de référence est appliquée, calculée en fonction du PIB et de la population. Lorsque le nombre des demandes d'asile déposées dans un Etat Dublin dépasse un certain seuil, toutes les nouvelles demandes sont automatiquement réparties entre les autres Etats Dublin. Le mécanisme reste applicable jusqu'au moment où le nombre des demandes d'asile repasse sous le seuil. La Commission estime que l'engagement fourni par chaque Etat Dublin dans le cadre du programme de relocalisation doit être considéré lors de la détermination des seuils.

### 4.3.10 Modification du règlement Eurodac

A la suite des nouvelles propositions de réforme du système Dublin, la Commission européenne a également présenté le 4 mai 2016 une proposition<sup>96</sup> de modification du règlement Eurodac<sup>97</sup>. Le but de la banque de données Eurodac, où étaient jusqu'ici enregistrées en priorité les empreintes digitales destinées à servir de preuve dans l'application des critères du règlement Dublin III déterminant la compétence, doit être élargi. Eurodac doit non seulement servir à identifier les requérants d'asile, mais aussi à contrer l'immigration illégale et à faciliter les retours, les ressortissants d'Etats tiers ou les apatrides entrés illégalement dans l'espace Dublin devant également être enregistrés dans le système<sup>98</sup>. Pour identifier plus facilement les personnes en question, on saisira dans le système, outre les empreintes digitales, d'autres données personnelles telles que nom, date de naissance, nationalité, détails concernant l'identité, documents de voyage et photo, la durée d'archivage des données étant limité à cinq ans. La Commission européenne espère ainsi non seulement accélérer les procédures de retour (et rendre plus difficile la falsification d'identité), mais aussi obtenir de précieuses informations sur les mouvements migratoires secondaires à l'intérieur de l'espace Schengen/Dublin, que les Etats pourront utiliser pour prendre les mesures nécessaires. Il est impossible de dire aujourd'hui quand ces nouvelles dispositions seront adoptées. La reprise du nouveau règlement Eurodac par la Suisse devrait en tout cas être soumise à l'Assemblée fédérale.

## 5 Renvoi préjudiciel devant la Cour de justice de l'UE

### 5.1 Modalité et étendue de la participation de la Suisse

La Suisse n'est pas soumise à la juridiction de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans le cadre de son association à Schengen et à Dublin. Toutefois, l'objectif de garantir la plus grande uniformité possible d'application et d'interprétation de l'acquis repris est inhérent aux accords d'association. Par conséquent, les différences entre les jurisprudences suisse et européenne peuvent être mises à l'ordre du jour du comité mixte et peuvent même mener, en cas de « différence substantielle », à la fin de l'accord<sup>99</sup>. En contrepartie, les accords octroient à la Suisse la faculté de présenter des mémoires ou des observations écrites à la Cour de justice dans le cadre de procédures de renvois préjudiciels<sup>100</sup> concernant l'interprétation de dispositions de l'acquis de Schengen ou de Dublin (art. 8, par. 2, AAS; art. 5, par. 2, AAD). Elle ne peut toutefois pas prendre position sur la validité

<sup>96</sup> COM (2016) 272 final.

<sup>97</sup> Règlement (UE) n° 603/2013 (dév. Dublin n° 1b).

<sup>98</sup> Les ressortissants d'Etats tiers en séjour irrégulier qui sont entrés légalement peuvent être recensés via le système d'entrée/sortie (EES) prévu (voir ch. 4.3.2).

<sup>99</sup> Art. 9, par. 2, et art. 10 AAS ; art. 6, par. 2, et art. 7 AAD

<sup>100</sup> Voir l'art. 267 TFUE. Une procédure de renvoi préjudiciel est ouverte lorsqu'une question de validité ou d'interprétation est soulevée devant une juridiction nationale. Le tribunal compétent de l'Etat membre peut – respectivement doit s'il s'agit d'une juridiction de dernière instance – suspendre la procédure nationale et soumettre à la CJUE la question juridique pertinente ; les parties ne sont habilitées qu'à demander le renvoi, mais n'ont aucun droit de l'obtenir. L'arrêt de la CJUE est directement contraignant pour les autorités parties à la procédure ayant donné lieu au renvoi. Il influe en outre sur le traitement des cas similaires par les autorités des Etats Schengen ne participant pas à la procédure.



des actes de l'UE. Les tribunaux suisses ne peuvent pas non plus demander à la Cour de statuer sur une question préjudicielle.

À fin avril 2016, 71 renvois préjudiciels ont été notifiés à la Suisse, dont 13 durant la période sous revue. D'un point de vue matériel, les renvois préjudiciels transmis jusqu'à maintenant concernaient principalement les actes suivants<sup>101</sup> :

Acte	Nombre total de renvoi	Période sous revue
Directive sur le retour des immigrants irréguliers <sup>102</sup>	20	2 <sup>103</sup>
Directive 2001/40/CE (reconnaissance des décisions d'éloignement) <sup>104</sup>	1	--
Règlement Dublin II <sup>105</sup>	10	--
Règlement Dublin III <sup>106</sup>	5	4 <sup>107</sup>
Directive sur la protection des données <sup>108</sup>	16	5 <sup>109</sup>
Code frontières Schengen <sup>110</sup>	8	2 <sup>111</sup>
Code des visas <sup>112</sup>	3	--
Règlement relatif aux passeports biométriques et aux documents de voyage <sup>113</sup>	2	--
CAAS <sup>114</sup>	3	--
Règlement (CE) n° 1931/2006 <sup>115</sup> (petit trafic frontalier)	1	--
Directive « armes à feu » <sup>116</sup>	1	--
<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>13</b>

<sup>101</sup> L'état actuel des procédures notifiées se trouve sur la page Web de l'OFJ : [www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html](http://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html).

<sup>102</sup> Directive 2008/115/CE (dév. n° 78)

<sup>103</sup> Affaire C-82/16 (*K. et al.*) ; affaire C-181/16 (*Gnandi*)

<sup>104</sup> Annexe B de l'AAS

<sup>105</sup> Règlement (CE) n° 343/2003 (art. 1, par. 1, AAD)

<sup>106</sup> Règlement (CE) n° 604/2013 (dév. Dublin n° 1a).

<sup>107</sup> Affaire C-155/15 (*Karim*), affaire C-528/15 (*Al Chodor*), affaire C-695/15 PPU (*Mirza*), affaire C-60/16 (*Khira Amayry*)

<sup>108</sup> Directive 95/46/CE (annexe B AAS et acte final AAD)

<sup>109</sup> Affaire C-192/15 (*Rease und Willems*), affaire C-191/15 (*Verein für Konsumenteninformation*), affaire C-398/15 (*Manni*), affaire C-13/16 (*Rigas satiksme*), affaire C-73/16 (*Puškar*).

<sup>110</sup> Les arrêts concernaient la version originelle du règlement (CE) n° 562/2006 (dév. n° 14), mais ils restent valables pour la version codifiée du code frontières (dév. n° 178).

<sup>111</sup> Affaire C-9/16 (A), affaire C-17/16 (*El Dakkak et Intercontinental*).

<sup>112</sup> Règlement (CE) n° 810/2009 (dév. n° 88)

<sup>113</sup> Règlement (CE) n° 2252/2004 (dév. n° 2)

<sup>114</sup> Convention d'application du 19 juin 1990 de l'accord de Schengen (voir annexe A, partie I, AAS).

<sup>115</sup> Annexe B de l'AAS.

<sup>116</sup> Directive 91/477/CEE (annexe B de l'AAS) dans la version de la directive 2008/51/CE (dév. n° 56).

## 5.2 Evolution durant la période sous revue

### 5.2.1 Procédures achevées

Durant la période sous revue, la CJUE a clos 8 procédures<sup>117</sup> qui ont été notifiées à la Suisse. Dans deux de ces procédures, la Suisse a rendu des observations par écrit, la CJUE n'ayant rendu un jugement sur le fond que pour l'une d'entre elles : la procédure concernant l'affaire C-290/14 (*Celaj*)<sup>118</sup>.

Dans cette procédure, la CJUE avait à traiter de la question de savoir si la directive sur le retour<sup>119</sup> est contraire à une disposition nationale prévoyant une peine privative de liberté pour le ressortissant d'Etat tiers qui, après avoir été expulsé une première fois pour séjour irrégulier, revient illégalement sur le territoire de l'Etat concerné (c'est-à-dire en enfreignant l'interdiction d'entrée qui le frappe). Dans son arrêt du 1<sup>er</sup> octobre 2015, la CJUE a conclu que la disposition pénale nationale ne porte pas atteinte, dans pareil cas, à la directive sur le retour. La Cour a ainsi constaté que les principes élaborés dans sa jurisprudence passée<sup>120</sup>, selon lesquels le déroulement de la procédure de retour doit primer l'exécution d'une procédure pénale pour séjour irrégulier, ne s'appliquent pas dans les cas de récidive (atteinte à l'interdiction d'entrée). L'arrêt de la CJUE correspond donc, au final, avec l'avis déposé par la Suisse.

### 5.2.2 Nouveaux renvois préjudiciels notifiés

La Suisse fait bon usage de la possibilité d'émettre des observations dans le cadre de renvois préjudiciels pour influencer activement sur l'interprétation de l'acquis de Schengen/Dublin par la CJUE<sup>121</sup>. Elle renonce, par contre, à le faire lorsque, après une analyse de l'affaire, il apparaît que l'issue de la procédure n'aura en définitive aucune incidence sur la législation et la jurisprudence suisses. Au cours de la période sous revue, la Suisse a pris position sur 3 des 13 renvois préjudiciels<sup>122</sup> notifiés. Ces trois procédures concernaient les points suivants :

- Affaire C-155/15 (*Karim*), notifiée le 6 mai 2015 : la procédure de renvoi préjudiciel concerne la portée du droit à un recours effectif ancré à l'art. 27 du règlement Dublin III<sup>123</sup> dans le cadre de la procédure d'admission ou de

<sup>117</sup> Affaire C-131/12 (*Google*), affaire C-141/12 (*Y.S.*), affaire C-398/12 (*M*), affaire C-543/12 (*Zeman*), affaire C-575/12 (*Air Baltic Corporation*), affaire C-101/13 (*U.*), affaire C-166/13 (*Mukarubega*), affaire C-189/13 (*Da Silva*), affaire C-212/13 (*Rynes*), affaire C-249/13 (*Boudjlida*), affaire C-474/13 (*Pham*), affaires jointes C-473/13 (*Bero*) et C-514/13 (*Bouzalmate*), affaire C-129/14 (*Spasic, PPU*), affaire C-146/14 (*Mahdi, PPU*), affaire C-683/13 (*Pharmaco continentale – Saude e Higiene et al.*), affaires jointes C-446/12 à C-449/12 (*Willems et al.*), affaire C-38/14 (*Zaizoune*).

<sup>118</sup> La CJUE a radié la procédure concernant l'affaire C-390/14 (*Mehrabipari*) par un arrêt du 3 septembre 2015 après le retrait de sa demande de renvoi préjudiciel par l'instance nationale.

<sup>119</sup> Directive 2008/115/CE (dév. n° 78).

<sup>120</sup> Voir notamment les arrêts rendus dans les affaires C-61/11 (*El Dridi*), C-329/11 (*Achughbabian*) et C-430/11 (*Sagor*).

<sup>121</sup> Pour les détails de la procédure interne d'élaboration des observations, on se référera au rapport de l'an dernier, ch. 5.2. Il peut être consulté à l'adresse [www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html](http://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html).

<sup>122</sup> Voir notes 103, 107, 109 et 111.

<sup>123</sup> Règlement (UE) n° 604/2013 (dév. Dublin n° 1a).

réadmission. Concrètement, la CJUE avait à répondre à la question de savoir si un requérant d'asile peut seulement attaquer la décision de transfert vers l'Etat Dublin compétent en invoquant les lacunes systématiques que présente la procédure d'asile ou d'accueil dans cet Etat ou s'il peut aussi alléguer que les critères du règlement servant à déterminer l'Etat compétent n'ont pas été appliqués correctement.

- Affaire C-9/16 (A), notifiée le 9 février 2016 : la CJUE s'est penchée pour la troisième fois<sup>124</sup> dans cette affaire sur l'interdiction des mesures ayant un « effet équivalent à celui des vérifications aux frontières » au sens de l'art. 23 du code frontières Schengen<sup>125</sup>. Concrètement, il en allait de la question de l'admissibilité des contrôles de police effectués dans la zone frontalière en l'absence de toute suspicion<sup>126</sup> afin d'empêcher toute entrée illégale ou de prévenir certaines infractions pénales liées à l'existence de ladite frontière (par ex. infraction consistant à entrer illégalement ou importation d'objets interdits). La CJUE avait aussi à répondre à la question de savoir si les contrôles effectués dans les gares et les trains en l'absence de tout soupçon sont possibles lorsque l'analyse de la situation ou l'expérience de la police des frontières permettent de supposer qu'ils sont empruntés pour entrer illégalement.
- Affaire C-60/16 (*Khir Amayry*), notifiée le 14 mars 2016 : la procédure de renvoi préjudiciel porte sur la manière exacte de calculer le délai maximal de six semaines prévu à l'art. 28, par. 3, du règlement Dublin III pour l'exécution du transfert dans le cas où le requérant d'asile se trouve en rétention administrative.

La Suisse n'a encore jamais participé à une procédure orale. En effet, cette démarche n'a jamais été jugée nécessaire après lecture des avis écrits rendus à la CJUE par les autres États Schengen. Dans les cas où la Suisse a transmis des observations à la CJUE, cette dernière a souvent défendu une interprétation et une application des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac très similaires à celles de la Suisse.

## 6 Evaluation de l'acquis de Schengen

L'application correcte et uniforme de l'acquis de Schengen dans tous les Etats Schengen est une condition essentielle du bon fonctionnement de l'espace Schengen. En conséquence, la mise en œuvre et l'application de toutes les dispositions dans tous les Etats Schengen sont contrôlées dans le cadre d'une procédure d'évaluation. Cette procédure est exécutée pour la première fois avant l'entrée d'un Etat dans Schengen, puis elle est répétée à intervalles réguliers, vu que l'acquis de Schengen évolue. Le règlement (UE) n° 1053/2013 (dév. n° 150) a donné de nouvelles bases juridiques au mécanisme d'évaluation et en a modifié quelques points. La Commission européenne s'est vu confier la tâche de coordonner les évaluations (planification et exécution). La responsabilité centrale de l'évaluation reste toutefois aux

<sup>124</sup> Dans les affaires C-188/10 et 189/10 (*Melki et Abdeli*) et C-278/12 (*Adil*), les faits étaient à peu près semblables.

<sup>125</sup> Règlement (UE) 2016/399 (dév. 178).

<sup>126</sup> On entend par là les contrôles au cours desquels l'identité de personnes est vérifiée indépendamment de leur comportement ou de l'existence de circonstances particulières.

mais des Etats Schengen eux-mêmes (« peer-to-peer »). Sous ce nouveau régime<sup>127</sup>, le champ d'application de la procédure a été étendu à d'autres domaines (notamment les frontières intérieures et les retours). Parallèlement à la forme « traditionnelle » de l'évaluation, « l'évaluation par Etat », deux nouveaux types d'évaluation ont vu le jour : les « visites inopinées », qui peuvent être faites dans tous les domaines évalués, et les « évaluations thématiques ».

Dans le cadre de l'évaluation par Etat, chaque Etat Schengen est évalué à un rythme fixé à l'avance (en moyenne tous les cinq ans) dans tous les domaines. A la différence de l'évaluation ordinaire, le calendrier des visites inopinées est confidentiel. En conséquence, les Etats Schengen concernés ne sont informés qu'à très court terme du début de l'évaluation (généralement 24 heures à l'avance, et même au début de l'évaluation dans le domaine des frontières intérieures). Dans le cas des « évaluations thématiques », plusieurs Etats Schengen sont évalués en même temps sur un sujet spécifique. Peuvent être concernés des Etats pour lesquels aucune évaluation ordinaire n'est prévue cette année-là.

## **6.1 Evaluations ordinaires par Etat**

Dans le cadre de la procédure d'évaluation ordinaire, des visites ont eu lieu dans huit Etats Schengen pendant la période sous revue (BE, DE, NL, LI, LU, HR, IT et EL), conformément au programme pluriannuel de la Commission européenne. La prochaine évaluation régulière de la Suisse n'est pas prévue avant 2018. Ce sera alors la première fois qu'elle se déroulera selon le nouveau mécanisme d'évaluation.

Jusqu'ici, la Suisse a seulement été évaluée selon l'ancien mécanisme<sup>128</sup>. Une première fois en 2008, avec l'entrée en vigueur de l'acquis de Schengen pour la Suisse et le début de la coopération opérationnelle avec les autres Etats Schengen. La deuxième fois en 2014, le but étant de vérifier que la Suisse continuait d'appliquer correctement l'acquis de Schengen (avec les développements intervenus dans l'intervalle)<sup>129</sup>.

## **6.2 Visites inopinées**

La Commission européenne a procédé en 2015 à des visites inopinées dans les domaines des « frontières extérieures » et des « frontières intérieures » et évalué, dans ce cadre, neuf Etats Schengen<sup>130</sup>.

La Suisse a pour la première fois été le but d'une visite inopinée en novembre 2015 dans le domaine des « frontières intérieures ». La visite s'est déroulée sur deux jours (18 et 19 novembre 2015). Une équipe de six experts a annoncé sa venue la veille au

<sup>127</sup> Voir les explications données dans le message, FF **2014** 3197.

<sup>128</sup> Décision SCH/Com-ex (98) 26 déf. (annexe A de l'AAS).

<sup>129</sup> La Suisse a également obtenu un résultat positif lors de cette évaluation. Voir les explications données dans le dernier rapport (ch. 7.2) du DFJP à l'attention de la CdG-DFJP, à télécharger sur le site de l'OFJ (<https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html>).

<sup>130</sup> Dans le domaine des « frontières extérieures », la Suède (frontières aériennes), l'Estonie (frontières maritimes), la Hongrie (frontières terrestres), la Pologne (frontières terrestres) et la Grèce (frontières terrestres et maritimes) ont été évaluées. Des visites aux frontières intérieures ont eu lieu en Lettonie, en Allemagne, en France et en Suisse.

point de contact national du Cgfr. La mission d'évaluation a commencé tout de suite après. Les experts ont visité les postes frontière de Chiasso Autostrada, Chiasso Strada et Ponte Tresa et le Centre de coopération policière et douanière (CCPD) de Chiasso. Le but était de vérifier si des contrôles de personne sont effectués aux frontières intérieures, chose interdite par le code frontières Schengen<sup>131</sup>. La Suisse occupe à cet égard une position particulière dans l'espace Schengen : elle ne fait pas partie de l'union douanière de l'UE, raison pour laquelle les contrôles douaniers subsistent aux frontières intérieures malgré la suppression de principe des contrôles de personne<sup>132</sup>.

Le projet de rapport d'évaluation que la Suisse a soumis pour un premier avis le 18 janvier 2016 ne signale aucune lacune grave et confirme pour la première fois que les contrôles douaniers de la Suisse sont exécutés conformément aux consignes Schengen. Le rapport des experts sera probablement traité en mai par Bruxelles (comité Schengen) puis adopté formellement une fois que la Commission aura donné son feu vert.

### **6.3 Evaluation thématique**

Deux évaluations thématiques ont eu lieu pendant la période sous revue. Effectuées toutes deux en 2015, en Inde et en Turquie, elles ont porté sur la coopération dans les domaines des visas et de la coopération consulaire sur place. En 2016, le programme pluriannuel de la Commission européenne ne prévoit aucune évaluation thématique.

<sup>131</sup> Règlement (UE) 2016/399 (dév. n° 178)

<sup>132</sup> Voir ch. 7.2.1 pour en savoir plus sur le contenu et l'étendue des contrôles de personne aux frontières intérieures.

## **7 Expériences réalisées dans certains domaines**

### **7.1 Frontières extérieures**

#### **7.1.1 Non-admissions**

Le nombre des non-admissions prononcées aux frontières extérieures aériennes de la Suisse est en léger recul sur la période 2011 à 2014. Voici comment ces refus se répartissent entre les principaux aéroports suisses ayant des liaisons aériennes avec des pays tiers :

	<b>Total</b>	<b>Zurich</b>	<b>Genève</b>	<b>Bâle</b>	<b>Berne</b>	<b>Lugano</b>
<b>2011</b>	<b>1002</b>	800	191	11	0	0
<b>2012</b>	<b>919</b>	745	164	8	2	0
<b>2013</b>	<b>966</b>	801	153	12	0	0
<b>2014</b>	<b>954</b>	747	159	47	0	1
<b>2015</b>	<b>969</b>	783	123	63	0	0

#### **7.1.2 Participation de la Suisse aux engagements Frontex**

Depuis février 2011, la Suisse participe activement aux opérations de l'agence Frontex en détachant ses propres agents ou en participant à des opérations de renvois coordonnées par Frontex. Toutes les interventions de Frontex auxquelles la Suisse a pris part se sont bien déroulées et les expériences réunies ont été précieuses aussi bien pour Frontex que pour le Cgfr et les collaborateurs détachés.

En 2015, la Suisse a détaché 52 gardes-frontière, dont 48 membres du Cgfr et 4 membres de la Police cantonale de Zurich, dans le cadre d'opérations Frontex aériennes, terrestres et maritimes (équivalant à 1588 jours de travail). Pour des raisons de compétences, dans le cadre des opérations maritimes de Frontex, elle n'intervient en principe que sur la terre ferme, et non en haute mer. En 2016, l'ampleur des détachements prévus est à peu près comparable. L'accent sera toutefois clairement mis sur les détachements aux frontières de la Grèce et de la Bulgarie avec la Turquie, ainsi qu'à la frontière entre la Croatie et la Serbie et sur l'île grecque de Leros.

#### **7.1.3 Allocations provenant du Fonds pour les frontières extérieures**

La dernière année (2013) du programme pluriannuel du Fonds pour les frontières extérieures (AGF)<sup>133</sup> s'est conclue en mars 2016 par le rapport final. Le dernier versement dudit programme est prévu pour fin 2016. La condition en est que la Commission européenne approuve le rapport final de la Suisse. Les moyens de l'année de programme 2013 (5,7 millions d'euros) ont permis de soutenir les projets d'introduction du SIS II (responsable de projet : fedpol) et d'extension de l'infrastructure de contrôle douanier à l'aéroport de Zurich-Kloten (responsable de

<sup>133</sup> Décision n° 574/2007/CE (dév. n° 36).

projet : Police cantonale de Zurich). La Commission européenne a effectué les derniers versements des années 2011 et 2012 du programme à la Suisse en décembre 2015 et janvier 2016.

La mise en œuvre du programme de l'AGF en Suisse pour les années 2011 à 2013 a été évaluée l'année passée selon les consignes de la Commission européenne. L'objectif stratégique central de la Suisse dans cette mise en œuvre – remplir les engagements liés à l'acquis de Schengen et assurer la bonne utilisation des moyens européens attribués à la Suisse – a été atteint. La Suisse a versé un total de 49,1 millions d'euros sur le fonds et en a puisé 17,6 millions (y compris le dernier versement à venir pour l'année de programme 2013). La mise en œuvre des mesures de l'AGF a également bénéficié d'une bonne appréciation.

La Suisse participe au Fonds pour les frontières extérieures depuis 2010 (avec effet rétroactif pour 2009) et peut ainsi demander chaque année des subventions pour cofinancer des mesures relatives à la protection des frontières extérieures.

## **7.2 Frontières intérieures**

### **7.2.1 Contrôle à la frontière et dans la zone frontalière**

Depuis le début de la coopération Schengen, les personnes ne sont en principe plus contrôlées aux frontières intérieures (terrestres et aériennes) de l'espace Schengen uniquement parce qu'elles ont l'intention de franchir une frontière ou parce qu'elles en franchissent une indépendamment de toute autre considération (art. 2, ch. 10, en rel. avec l'art 22 s. du code frontières Schengen<sup>134</sup>). Les contrôles de marchandises (et notamment les contrôles douaniers) ont de leur côté été maintenus. La recherche ciblée de biens volés, de marchandises de contrebande, de drogue et d'armes peut donc toujours avoir lieu sous sa forme habituelle. Un contrôle douanier peut toutefois exiger la vérification de l'identité d'une personne. Par ailleurs, les contrôles de personnes effectués par la police restent admis sous le régime de Schengen lorsqu'ils sont motivés. Il faut distinguer les contrôles effectués à la frontière des contrôles policiers faits à l'intérieur du pays. C'est dans ce cadre que s'inscrivent les opérations menées par les gardes-frontière dans la zone frontalière et dans les trains (contrôles douaniers et contrôles de personnes), en collaboration avec les polices des cantons (mesures nationales de compensation). Le Cgfr concentre ses contrôles à la frontière méridionale depuis longtemps et à la frontière orientale (avec l'Autriche) depuis la crise migratoire. L'annexe présente la liste des interpellations effectuées de 2011 à 2015 par le Cgfr dans le cadre de son mandat<sup>135</sup>.

<sup>134</sup> Règlement (UE) 2016/399 (dév. n° 178).

<sup>135</sup> En l'absence d'une statistique suffisamment différenciée par types d'activités du Cgfr, les chiffres concernent l'ensemble de ces activités (contrôles des personnes aux frontières extérieures, contrôles douaniers aux frontières intérieures et extérieures et mesures nationales de compensation).

## 7.2.2

### **Réintroduction temporaire des vérifications aux frontières intérieures**

Le code frontières Schengen donne aux Etats Schengen le droit de réintroduire temporairement les contrôles de personne aux frontières intérieures s'ils le jugent nécessaire en raison d'une menace pour l'ordre public et la sécurité (art. 24 ss du code frontières Schengen<sup>136</sup>). Plusieurs Etats Schengen (AT, BE, DE, DK, FR, HU, MT, NO, SE, SI) ont fait usage de ce droit en réaction à la crise migratoire actuelle ou aux récents attentats terroristes et réintroduit les contrôles sur certains tronçons de leur frontière. Vu les lacunes considérables et durables que présente la surveillance des frontières extérieures, notamment à la frontière entre la Grèce et la Turquie, on peut supposer que le Conseil fera usage mi-mai 2016 de la possibilité offerte par le code frontières Schengen (art. 29) de recommander aux Etats Schengen d'introduire (ou de réintroduire) temporairement les contrôles aux frontières intérieures en cas de besoin. Sur la base de cette recommandation, il sera possible aux Etats Schengen touchés par les effets de la crise migratoire de maintenir pendant une période prolongeable<sup>137</sup> de six mois au maximum les contrôles aux frontières intérieures dont ils ont décidé plus tôt.

La Suisse n'a pas recouru à cette mesure jusqu'ici. Le Conseil fédéral n'en a pas vu la nécessité, notamment parce que l'effet souhaité d'une réintroduction des contrôles aux frontières intérieures peut largement être atteint aujourd'hui par le dispositif douanier et la concentration des contrôles par le Cgfr. La Suisse se trouve dans une position comparativement bonne parce qu'elle n'a jamais renoncé à son infrastructure douanière ni à l'engagement de personnel directement à la frontière. Quand les autres Etats Schengen parlent de réintroduire les contrôles aux frontières, ils ne peuvent guère, avec les moyens dont ils disposent, densifier leurs contrôles au niveau que la Suisse maintient aujourd'hui avec son dispositif douanier. Le Conseil fédéral et les autorités compétentes suivent évidemment de près l'évolution de la situation et ils ajusteront le dispositif de contrôle en cas de besoin.

## 7.3

### **Coopération policière**

### 7.3.1

#### **Échange d'informations en matière policière**

Grâce à la coopération Schengen, l'échange transfrontalier d'informations en matière policière s'effectue de manière standardisée, ce qui a harmonisé et simplifié les processus. Cet échange est possible avec tous les États Schengen, y compris ceux qui n'ont pas conclu d'accord de coopération bilatérale avec la Suisse. La coopération a pour fondement le principe que les services de police des États Schengen se soutiennent mutuellement dans la prévention et la poursuite des infractions et que les informations dont les autorités policières d'un État Schengen disposent sont accessibles aux autorités policières des autres États.

<sup>136</sup> Voir note 110.

<sup>137</sup> Le Conseil peut prolonger cette période trois fois au maximum, pour six mois au maximum, si le flux ininterrompu de migrants irréguliers continuait aux frontières extérieures et s'il subsistait par conséquent une situation de menace grave pour la sécurité intérieure ou l'ordre public en raison des déplacements secondaires des migrants.



Fedpol a traité 209 085 communications en 2015<sup>138</sup>. De nouveau, on constate que seul un petit nombre de ces communications ont été faites en vertu de la décision-cadre 2006/960/JAI relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États Schengen<sup>139</sup>, qui permet un échange rapide et efficace des informations policières importantes et urgentes. On peut donc en conclure que cet instrument pourrait être mieux utilisé par les États Schengen.

### **7.3.2 Accès aux banques de données**

L'une des façons de rechercher des informations consiste à utiliser les ressources des grandes banques de données européennes. Outre le SIS II (voir ch. 6.4), il faut signaler à cet égard deux banques de données :

- Les autorités de poursuite pénale (par ex. les polices cantonales ou la Police judiciaire fédérale), peuvent accéder au VIS à certaines conditions<sup>140</sup>, au cas par cas, si cela est nécessaire à la prévention, à la détection d'infractions pénales graves ou aux enquêtes en la matière. Elles doivent en faire la demande écrite et motivée, par l'intermédiaire de la centrale d'intervention de fedpol. Bien que ces recherches puissent livrer des informations précieuses pour les enquêtes policières, cette possibilité n'a malheureusement pas été utilisée en 2015 à la hauteur des attentes, avec seulement 11 consultations (2014 : 36). Aucun effort supplémentaire de sensibilisation et de formation ne sera toutefois engagé, car les postes accordés en son temps pour l'exécution de ces tâches ont été supprimés à fin 2016 dans le cadre des mesures d'économie. Les prestations ne pourront plus être fournies que dans les cas très importants et urgents. Si le volume des demandes devait augmenter, il ne serait plus possible d'y répondre.
- Il est prévu d'accorder aux autorités de poursuite pénale un accès du même type à la banque Eurodac, mais les dispositions correspondantes du règlement Eurodac<sup>141</sup> ne sont pas (encore) applicables à la Suisse. Il ne sera possible de consulter cette banque de données qu'après qu'un accord complémentaire avec l'UE sera entré en vigueur (voir ch. 3.3.2).

### **7.3.3 Observations, poursuites et livraisons surveillées transfrontalières**

Les demandes d'informations relatives à des observations, des poursuites et des livraisons surveillées transfrontalières sont aujourd'hui traitées avec plus de rapidité, d'efficacité et d'uniformité grâce à Schengen. Si ces instruments sont réglés de manière encore plus détaillée dans des accords bilatéraux de coopération policière avec la France<sup>142</sup> et l'Allemagne<sup>143</sup> et dans l'accord trilatéral avec l'Autriche et le

<sup>138</sup> En 2014 : 190 756 communications, en 2013: 182 419. Sans les communications faites dans le cadre du SIS.

<sup>139</sup> Décision-cadre 2006/960/JAI (dév. n° 35), dite « Initiative suédoise ».

<sup>140</sup> Comme le prévoit la décision sur l'accès au VIS (décision 633/2008/JAI ; dév. n° 70).

<sup>141</sup> Règlement (UE) n° 603/2013 (dév. Dublin n° 1b)

<sup>142</sup> RS **0.360.349.1**

Liechtenstein<sup>144</sup>, ils ne sont appliqués dans la coopération avec l'Italie que depuis la participation de la Suisse à Schengen. En 2015, la Centrale d'engagement de fedpol (CE fedpol) a coordonné un total de 998<sup>145</sup> opérations, dont 118 observations transfrontalières et 11 poursuites transfrontalières<sup>146</sup>. Les observations liées à la France et à l'Italie en particulier ont été menées en étroite collaboration avec les centres de coopération policière et douanière (CCPD)<sup>147</sup>. Ces opérations policières transfrontalières sont le témoin de l'étroite coopération policière.

Les accords de police conclus avec les États voisins sont régulièrement évalués quant à leur potentiel de développement du point de vue de l'acquis de Schengen. L'accord de police passé avec l'Italie ne répondant plus aux exigences actuelles, il a été soumis à une révision. Le nouveau texte signé à Rome le 4 octobre 2013 a été adopté par les Chambres fédérales pendant la session d'été 2015. Sa ratification par le Parlement italien est prévue pour la fin 2016 au plus tard. L'accord contient en prévent également des règles sur les poursuites, les observations et les livraisons surveillées qui jusqu'à présent n'étaient prévues que par l'acquis de Schengen. L'accord de police trilatéral conclu avec l'Autriche et le Liechtenstein a aussi été révisé de façon à tenir compte de la participation à Schengen des trois États parties. Approuvé par les Chambres fédérales en 2014 et par le Liechtenstein en 2015, il devrait être ratifié par l'Autriche à l'automne 2016.

## 7.4 SIS/SIRENE

Le Bureau SIRENE Suisse est rattaché à la Centrale d'engagement de fedpol. En tant que service national, il échange avec les bureaux SIRENE des autres États Schengen les informations supplémentaires requises dans le cadre des recherches effectuées dans le SIS (résultats positifs de recherches menées par la Suisse à l'étranger ou inversement).

À côté des 7630 réponses positives et correctes obtenues par la Suisse (2014 : 7768), 1885 réponses positives (2014 : 1785) ont nécessité des clarifications ou des identifications qui ont révélé que le résultat ne correspondait pas à la personne ou à l'objet recherché. En 2015, les recherches demandées par la Suisse ont donné 4564 résultats positifs à l'étranger (2014 : 4307).

En 2015, une moyenne de 39 résultats positifs par jour, pour la Suisse et pour l'étranger, a été enregistrée. Par rapport à l'année précédente, le nombre de recherches menées par l'étranger en Suisse a diminué d'environ 2 %, tandis que celui des recherches menées par la Suisse à l'étranger a augmenté de quelque 6 %. Au total, en 2015, 47 166 formulaires d'information standardisés ont été enregistrés

<sup>143</sup> RS 0.360.136.1

<sup>144</sup> RS 0.360.163.1

<sup>145</sup> Ce chiffre englobe les mesures policières, les recherches de personnes en urgence, les détachements de fonctionnaire, les actes d'enquête, la gestion de crise, les avis de recherche (sans SIS et Interpol).

<sup>146</sup> À titre de comparaison, la CE a coordonné 542 opérations en 2014, dont 209 observations transfrontalières, 11 poursuites transfrontalières et 1 livraison surveillée.

<sup>147</sup> La CAAS exige la mise en place de CCPD. La Suisse gère de tels centres avec l'Italie, à Chiasso, et avec la France, à Genève. Les deux CCPD ont traité 25 892 signalements en 2014 (18 746 à Genève et 7 146 à Chiasso).

depuis l'étranger (2014 : 38 629), et 19 829 envoyés à l'étranger (2014 : 20 515). Ventilés par catégories, les résultats positifs se répartissent de la manière suivante :

Catégorie	2015		2014		2013		2012		2011	
	Suisse	Étranger	Suisse	Étranger	Suisse	Étranger	Suisse	Étranger	Suisse	Étranger
Arrestations aux fins d'extradition	274	228	273	217	279	200	270	173	185	107
Interdictions d'entrée	1498	3360	1772	3082	1966	2382	3'801	2'147	3690	1850
Personnes disparues	314	86	248	70	297	56	251	59	213	20
Personnes recherchées par la justice (p. ex. témoins)	1490	92	1447	71	1405	46	1'133	26	1082	3
Surveillance discrète	1815	147	1675	155	1615	224	1'646	143	1044	20
Objets (véhicules et documents d'identité)	2239	651	2353	712	1823	605	1'159	787	1304	273
<b>Total</b>	<b>7630</b>	<b>4564</b>	<b>7768</b>	<b>4307</b>	<b>7385</b>	<b>3513</b>	<b>8'260</b>	<b>3'335</b>	<b>7518</b>	<b>2273</b>

Il faut noter que les demandes adressées à fedpol par les personnes concernées en vertu du droit à l'information sont très complexes et que leur nombre demeure très élevé. En 2015, 478 demandes ont été traitées par le service juridique de fedpol, en collaboration avec le bureau SIRENE (2014 : 419).

## 7.5 Coopération dans le domaine des visas

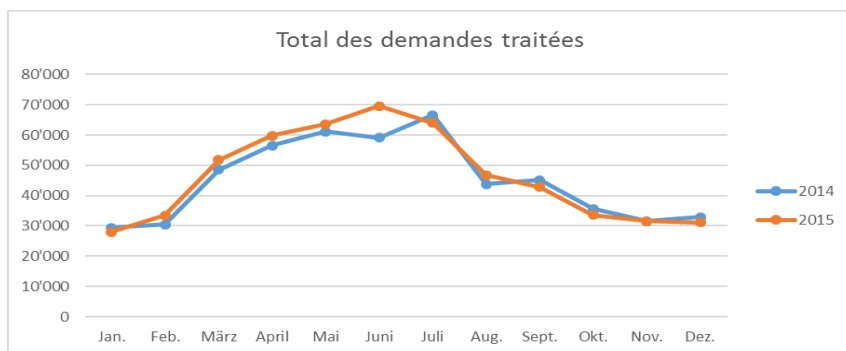
Depuis le 12 décembre 2008, la Suisse délivre des visas Schengen et reconnaît les visas Schengen délivrés par d'autres pays pour des séjours de courte durée (90 jours au maximum par période de 180 jours). Ainsi, le nombre total de visas délivrés par la Suisse a diminué par rapport à la période antérieure à son entrée dans Schengen<sup>148</sup>. En 2015, 452 338 visas Schengen ont été délivrés<sup>149</sup>. Le tableau ci-dessous présente les chiffres exacts pour 2015 :

Demands de visa traitées en 2015

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
<b>Demands traitées au total</b>	28'061	33'445	51'728	59'831	63'534	69'619	64'011	46'790	42'853	33'583	31'499	31'085	<b>556'039</b>
<b>Demands acceptées</b>	25'726	30'895	48'615	57'211	60'405	65'882	60'279	43'775	39'989	30'803	29'003	28'686	<b>521'269</b>
dont visas Schengen	21'123	26'549	43'287	52'462	55'876	59'261	50'295	37'131	34'538	26'077	24'355	21'384	<b>452'338</b>
dont visas à validité territoriale limitée	2'353	2'005	2'239	1'784	1'828	2'005	1'569	1'343	1'301	1'957	2'585	2'895	<b>23'864</b>
dont visas nationaux	4'603	4'346	5'328	4'749	4'529	6'621	9'984	6'644	5'451	4'726	4'648	7'302	<b>68'931</b>
<b>Demands refusées</b>	2'252	2'442	2'965	2'481	2'987	3'566	3'543	2'831	2'750	2'696	2'399	2'318	<b>33'230</b>

<sup>148</sup> 648 898 (2008) ; 356 527 (2009) ; 379 716 (2010) ; 495 262 (2011) ; 477 922 (2012) ; 488 856 (2013).

<sup>149</sup> Ce chiffre comprend aussi les visas Schengen délivrés par les services cantonaux des migrations, les autorités responsables du contrôle à la frontière, le SEM et le DFAE. La majorité des visas Schengen sont toutefois délivrés par les autorités consulaires suisses.



L'introduction du système VIS en octobre 2011 peut être considérée comme positive. La collaboration entre les services VIS nationaux des États Schengen et le système central (C-VIS) fonctionne. Entre le 11 octobre 2011 et le 31 décembre 2015, la Suisse a enregistré et traité dans le VIS plus d'un million de demandes de visas. Le 31 décembre 2015, pour l'ensemble des États Schengen, le nombre de 20,3 millions de demandes de visas traitées par le biais du VIS a été atteint.

La procédure d'octroi de visas autorise un État Schengen à demander aux autres États Schengen à le consulter dans certains cas avant de délivrer des visas Schengen aux ressortissants d'un pays tiers. Un mécanisme de consultation automatique a été créé à cet effet. Selon ce mécanisme, un pays Schengen ne peut délivrer un visa Schengen à un ressortissant d'un pays tiers si un autre pays Schengen s'y oppose ou si cette personne est signalée à des fins de non-admission dans le SIS. Dans ce cas, le pays de délivrance peut, à des conditions strictement définies<sup>150</sup>, octroyer un visa Schengen valable uniquement sur son territoire. Le tableau suivant montre le nombre de demandes adressées à la Suisse et traitées par le SEM au cours de l'année 2015.

#### Consultations entrantes en 2015

	Janv.	Fév.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Total
Demandes examinées au total	24'008	28'023	29'491	32'921	39'751	45'628	43'211	42'020	35'384	32'699	29'358	22'482	404'976
Demandes acceptées	23'930	27'959	29'416	32'846	39'619	45'569	43'113	41'914	35'245	32'596	29'264	22'413	403'884
Demandes refusées	27	17	35	38	41	31	36	43	41	37	42	27	415
Visa à validité territoriale limitée	3'792	3'627	5'138	5'558	6'515	8'804	7'438	5'527	5'715	6'030	6'727	4'676	69'547
Demandes traitées en cas de représentation	51	47	40	37	91	28	62	63	98	66	52	42	677
Visas émis	9'918	12'851	21'640	21'608	34'562	42'027	37'838	31'736	22'654	12'594	9'761	7'588	264'777

<sup>150</sup> Il faut notamment qu'un intérêt national ou humanitaire le justifie. Les représentations suisses hésitent cependant à faire usage de cet instrument et, lorsqu'elles s'y résolvent, elles sollicitent au préalable l'accord de la centrale. La plupart des visas délivrés pour le seul territoire suisse le sont à des personnes qui doivent se rendre à Genève auprès d'une organisation internationale.

Le tableau suivant présente le nombre de demandes que la Suisse a adressées aux autres États Schengen dans le cadre de la procédure d'octroi de visas :

Consultations sortantes en 2015

	Janv.	Fév.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Total
Demandes examinées au total	3'197	4'101	5'776	5'867	7'546	10'177	7'435	6'649	5'686	4'661	4'023	3'358	68'476
Demandes acceptées Bevilligte Anfragen	3'134	4'007	5'609	5'724	7'407	9'995	7'300	6'531	5'493	4'498	3'921	3'268	66'887
Demandes refusées	6	4	6	21	11	16	10	7	15	9	8	5	118
Visas à validité territoriale limitée	368	166	329	168	441	418	351	232	308	334	312	298	3'725
Demandes traitées en cas de représentation	57	90	161	122	128	166	125	111	178	154	94	85	1'471
Visas notifiés	15'928	20'252	33'339	45'384	48'730	52'050	44'112	31'683	28'229	19'933	17'570	15'340	372'550

## 7.6 Renvois

L'agence Frontex joue un rôle important dans la coopération en matière de renvois, car elle aide les États Schengen dans l'organisation des renvois par voie aérienne<sup>151</sup>. L'échange d'informations visant à organiser des vols conjoints s'effectue sur Internet, au moyen du réseau d'information FOSS<sup>152</sup> (anciennement ICONet). Le SEM participe régulièrement, au niveau européen, à des travaux de planification, d'orientation stratégique et d'évaluation d'opérations communes de renvois.

Depuis 2014, la Suisse a de nouveau étendu sa participation à l'ensemble des opérations à destination de l'Afrique (vols dits communs). Dans un projet pilote, le SEM et les cantons ont participé à sept vols communs vers ce continent. Les autorités impliquées jugent ces opérations positives, raison pour laquelle le DFJP et la CCDJP ont décidé en novembre 2015 de participer sans restriction aux vols communs. La participation à toutes les activités de Frontex en matière de renvois présente des avantages pour la Confédération et les cantons. Ces derniers disposent d'opportunités plus fréquentes de renvois. Quant à la première, elle profite de la réduction nette des coûts, car les vols communs sont financés par Frontex. De plus, le travail d'organisation qu'ils réclament est nettement moindre qu'avec les vols spéciaux. Ils permettent également à la Suisse de s'intégrer complètement dans le système européen des renvois et d'uniformiser davantage l'exécution à l'échelle européenne.

En 2015, la Suisse a participé à 16 vols communs organisés par l'UE et renvoyé 65 personnes (2014 : 7 vols, 13 personnes). Le nombre de renvois dans le cadre de cette coopération a donc notablement augmenté tous les ans depuis 2013. La Suisse a pour la première fois organisé un vol commun l'année passée. Le SEM surveille en permanence, par le biais de la plateforme FOSS, les places disponibles pour les opérations communes de renvois et s'assure que la Suisse puisse y participer con-

<sup>151</sup> Art. 9, par. 2, du règlement FRONTEX (dév. n° 1).

<sup>152</sup> Décision 2005/267/CE (dév. n° 5)

formément au principe d'opportunité et en fonction des ressources en personnel des polices cantonales.

## 7.7 Entraide judiciaire en matière pénale

Dans l'ensemble, l'entraide judiciaire en matière pénale peut être qualifiée de bonne, avant comme après la mise en place de Schengen. L'OFJ est responsable de toutes les formes de coopération dans ce domaine (notamment les signalements de personnes dont l'arrestation est demandée aux fins d'extradition et les mesures d'entraide judiciaire accessoire).

Le bilan dans ce domaine est le suivant :

- *extradition* : en 2015, la Suisse a reçu, via le SIS, 18 907 demandes de recherches de l'étranger, ce qui représente environ 70 % des demandes de recherches. Ces demandes ont abouti à 274 résultats positifs. Cette même année, la Suisse a adressé 278 demandes de recherches à l'étranger via le SIS. Parallèlement aux signalements annoncés sur le SIS, la plupart des personnes recherchées font également l'objet d'un avis auprès d'Interpol.
- *entraide judiciaire accessoire* : depuis la mise en place de Schengen, les autorités de poursuite pénale collaborent directement entre elles en matière d'entraide judiciaire accessoire. En Suisse, les ministères publics cantonaux transmettent et traitent un nombre important de demandes, même si un grand nombre d'entre elles passent encore par l'Office fédéral de la justice. C'est pourquoi la statistique fédérale manque d'informations à ce sujet.

## 7.8 Dublin

### 7.8.1 Procédure de transfert dans l'État Dublin responsable

Entre le début de la coopération Dublin et le 31 décembre 2015, 98 139 demandes d'asile ont été déposées en Suisse. Les tableaux suivants exposent les demandes de prise et de reprise en charge déposées et reçues durant les quatre dernières années.

Demands de prise en charge déposées par la Suisse auprès d'autres États Dublin (2011-2015)

	Demands de prise en charge	Compétence acceptée	Compétence refusée	Transferts
2011	9347	7014	1587	3621
2012	11 029	9328	1876	4637
2013	9679	7592	1658	4165
2014	14 900	5642	5153	2638
2015	17 377	8782	6384	2461

**Demandes de prise en charge déposées auprès de la Suisse par d'autres États Dublin (2011-2015)**

	<b>Demandes de prise en charge</b>	<b>Compétence acceptée</b>	<b>Compétence refusée</b>	<b>Transferts</b>
<b>2011</b>	1611	907	673	482
<b>2012</b>	2342	1186	1110	574
<b>2013</b>	3672	1819	1859	751
<b>2014</b>	4041	1801	2242	933
<b>2015</b>	3072	1205	1865	558

La collaboration avec les États Dublin fonctionne en principe bien. Le nombre élevé de personnes en fuite en 2015 a placé quelques États Dublin face à d'importants défis. Il est devenu beaucoup plus difficile de déterminer quel État Dublin est compétent. Malgré l'augmentation des demandes d'asile en 2015, la proportion des procédures Dublin est donc restée plus faible.

En vertu de l'AAD, la Suisse a pu transmettre nettement plus de cas à d'autres États qu'elle n'a dû en admettre elle-même. Cette différence a été encore plus marquée en 2015. Alors que le nombre de transferts de Suisse vers les autres États Dublin est resté à peu près identique à 2014 (2014 : 2638, 2015 : 2461), le nombre de transferts vers la Suisse a diminué de 40 % environ. Depuis la reprise de la coopération Dublin en 2008, pour 10 personnes transférées en Suisse, 56 personnes ont pu être transférées dans un autre État Dublin. Les expériences sont par conséquent positives, même s'il convient de noter les précisions suivantes par rapport à certains États (GR, IT et HU) :

- *Grèce* : compte tenu de la situation toujours difficile en Grèce en matière de migration et conformément aux arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme le 21 janvier 2011<sup>153</sup>, par le Tribunal administratif fédéral le 16 août 2011<sup>154</sup> et par la CJUE le 21 décembre 2011<sup>155</sup>, la Suisse a en principe renoncé, comme les autres États Dublin, depuis le 26 janvier 2011 et jusqu'à nouvel avis, à déposer auprès de la Grèce des demandes de reprise de requérants d'asile. En août 2012, la Grèce a adopté un plan d'action national pour faire face aux défis qui se posent à elle dans le domaine de l'asile et de la migration. Jusqu'à la fin de 2014, le Bureau européen d'appui en matière d'asile EASO<sup>156</sup> a assisté la Grèce, notamment en détachant des équipes de soutien « asile ». La coopération a été prolongée jusqu'à fin mai 2016. De plus, la Grèce est soutenue, comme l'Italie, par le programme de

<sup>153</sup> Arrêt de la CEDH du 21 janvier 2011 dans l'affaire M.S.S. c. Belgique et Grèce.

<sup>154</sup> Arrêt du Tribunal administratif fédéral du 16 août 2011, D-2076/2010.

<sup>155</sup> Arrêt de la CJUE du 21 décembre 2011, dans les affaires jointes C-411/10 (*N.S. et al.*) et C-493/10 (*M.E. et al.*).

<sup>156</sup> L'EASO, abréviation de « European Asylum Support Office », est un bureau spécialisé de l'UE, autonome, indépendant et doté de la personnalité juridique, qui a été instauré par le règlement (UE) n° 439/2010. Il est un élément important du régime d'asile européen commun (RAEC). Son siège est à La Valette (Malte).

relocalisation de l'UE<sup>157</sup>. 66'400 requérants d'asile en provenance de Grèce doivent être répartis entre les autres Etats européens d'ici à septembre 2017. A cette fin, cinq *hotspots* doivent être créés sur les îles de Lesbos, Chios, Samos, Leros et Kos pour l'enregistrement et l'identification des migrants. La Suisse participe au programme de relocalisation de l'UE sur une base volontaire<sup>158</sup> et accueillera 600 requérants d'asile venant de Grèce.

- *Italie* : la majeure partie des procédures Dublin traitées par la Suisse sont engagées avec l'Italie (2015: env. 64 % de toutes les procédures Dublin). Les autorités italiennes se trouvant dans l'incapacité d'enregistrer correctement tous les requérants d'asile, vu le grand nombre d'arrivants sur ses côtes, le pourcentage de résultats positifs des comparaisons dactyloscopiques avec Eurodac était tombé en-dessous de 20 % durant l'été 2015. A la suite de différentes interventions auprès de l'Italie, tant au niveau bilatéral qu'europeen, la situation s'est améliorée et le nombre des résultats positifs en Suisse est reparti à la hausse. Début 2016, il oscillait entre 40% et 50% (après correction des doublons). Depuis 2013, l'Italie est aidée par l'EASO<sup>159</sup> dans le domaine de l'asile et de l'accueil. Cette aide a été prolongée jusqu'à fin avril 2016. L'Italie bénéficie également du soutien des deux programmes de relocalisation de l'UE. 39'600 requérants d'asile en provenance d'Italie doivent être répartis entre les autres Etats européens d'ici à septembre 2017. Six *hotspots* doivent être créés à Lampedusa, Pozzallo, Porto Empedocle, Augusta, Taranto et Trapani. La Suisse accueillera 900 requérants en provenance d'Italie dans le cadre du premier programme de relocalisation européen.
- *Hongrie* : le grand nombre de migrants arrivés en Europe par la route des Balkans, durant les six derniers mois de 2015, a provoqué les premières difficultés dans les relations avec la Hongrie. Les fermetures de frontière décidées par moments par la Hongrie et quelques-unes des modifications légales arrêtées ont suscité des critiques de toutes parts. Dans ce contexte, la Suisse continue, comme les autres Etats Dublin, d'exécuter des procédures Dublin avec la Hongrie, mais elle suit de près la situation, et notamment l'évolution de la jurisprudence sur les conditions d'accueil. Les décisions de renvoi vers la Hongrie ne sont prises qu'après examen soigneux du cas ; si l'intéressé présente une grande vulnérabilité, on envisage une entrée en matière.

<sup>157</sup> Décision (UE) 2015/1523 du Conseil du 14 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, JO L 239 du 15.9.2015, p. 146 (premier programme de relocalisation) ; décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce, JO L 248 du 24.9.2015, p. 80 (deuxième programme de relocalisation).

<sup>158</sup> Les programmes ne font pas partie de la coopération Schengen ou Dublin, raison pour laquelle la Suisse n'est pas tenue de participer.

<sup>159</sup> European Asylum Support Unit (EASO). La Suisse s'est engagée dans toute une série d'activités et de projets au niveau européen avant même la création de l'EASO, dont beaucoup ont ensuite été transférés dans le champ d'activité de ce dernier. Elle a obtenu à l'époque de pouvoir continuer à participer informellement à certaines activités. De plus, les Etats associés à Dublin ont été invités à assister aux débats du conseil d'administration de l'EASO en tant qu'observateurs après la fin de la négociation avec l'UE d'un arrangement sur la participation à l'EASO en 2013. L'arrangement en question, qui fixe les modalités de participation de la Suisse à l'EASO (RS **0.142.392.681**), est entré en vigueur formellement le 1<sup>er</sup> mars 2016.



## **7.8.2**

### **Utilisation du VIS aux fins de la procédure Dublin**

Le règlement VIS permet aux États Schengen, dans le cadre d'une procédure d'asile, de vérifier dans le VIS les empreintes digitales des demandeurs d'asile. La Suisse est l'un des premiers États Schengen à utiliser cette possibilité, depuis le 12 décembre 2012. La comparaison des empreintes digitales permet de déterminer si un demandeur d'asile, avant de déposer sa demande en Suisse, avait déjà fait une demande de visa dans un autre État Schengen. Dans certains cas, si la comparaison aboutit à un résultat positif, il est possible de désigner un autre État comme responsable de l'exécution de la procédure. De plus, les données personnelles et les documents d'identité peuvent aider à identifier une personne et à déterminer l'État où elle a séjourné avant d'entrer en Suisse. En 2014, les recherches dans le VIS ont donné 1422 résultats positifs. Ces résultats ont permis d'identifier 578 personnes comme des cas Dublin potentiels.

## Aperçu des activités des gardes-frontière : statistiques des années 2011 à 2014

Etant donné qu'il n'existe pas de statistiques différenciées selon les différents types d'activités compris dans le mandat des Cdfr, les données suivantes concernent l'ensemble de ces activités (contrôles des personnes aux frontières extérieures, contrôles douaniers aux frontières intérieures et extérieures et mesures nationales de compensation).

### 1. Tâches douanières (extrait)

#### *Contrebande*

	2011	2012	2013	2014	2015
nombre de cas	19'758	18'805	20'319	22'730	19'765

#### *Trafic de stupéfiants*

<b>Haschisch</b>	2011	2012	2013	2014	2015
nombre de cas	913	1'066	1'240	1'116	1'338
quantité en kg	24.021	23.992	18.381	22.706	114.741

<b>Marijuana</b>	2011	2012	2013	2014	2015
nombre de cas	1'452	1'841	2'487	2'604	2'792
quantité en kg	378.204	115.435	304.276	429.663	513.481

<b>Héroïne, opium</b>	2011	2012	2013	2014	2015
nombre de cas	139	146	185	208	149
quantité en kg	17.107	18.502	39.446	51.601	10.986

<b>Cocaïne, crack</b>	2011	2012	2013	2014	2015
nombre de cas	264	315	402	393	518
quantité en kg	73.710	54.671	51.816	34.211	99.343

<b>Qat</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
nombre de cas	27	23	21	14	89
quantité en kg	1'170.368	654.953	745.270	317.764	893.711
<b>Produits synthétiques</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
nombre de cas	209	66	104	133	204
quantité en kg	201.981	55.099	12.667	16.868	16.035
<b>Autres produits</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
nombre de cas	619	955	1'363	1'326	998
quantité en pièce	32'458	8'161	10'123	13'588	10'358
quantité en kg	193.099	158.671	262.394	346'607	310.609

### *Armes*

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
nombre de cas	1'308	1'931	2'366	2'730	2'243

## **2. Tâches de police de sécurité**

### *Personnes signalées*

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Personnes signalées	10'282	13'747	16'741	18'482	19'942
Mandats d'arrêt	2'960	3'849	5'412	5'684	6'310
Interdictions d'entrée	1'232	1'358	1'783	1'609	1'619
Personnes signalées au SIS	3'094	3'962	4'511	4'265	4'291

### *Véhicules signalés*

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Véhicules signalés	900	969	1'597	2'334	2'335
Véhicules signalés au SIS	283	138	117	159	145

## Objets signalés

	2011	2012	2013	2014	2015
Objets signalés	1'327	2'284	2'044	2'114	2'177
Objets signalés au SIS	882	1'050	1'460	1'665	1'726
Documents perdus et retrouvés (passeports, cartes d'identité)	21'	253	243	237	193

## Faux documents

	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de documents falsifiés	1'477	1'767	1'800	1'619	2'193
Nombre de documents n'appartenant pas à la personne qui les possède	205	213	257	255	367

## 3. Tâches dans le domaine des migrations

	2011	2012	2013	2014	2015
Interdictions d'entrée, refoulements (frontières extérieures)	37	349	361	316	265
Séjours irréguliers	5'614	11'278	11'992	14'265	31'038
Activité lucrative illégale	208	320	562	715	868