



---

**Huitième rapport  
du DFJP à l'attention de la CdG-DFJP  
concernant l'état de la mise en œuvre de Schengen/Dublin  
2016/2017**

du 30 mai 2017

---

Période sous revue : mai 2016 – avril 2017

---

## 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 huitième rapport à l'attention de la CdG-DFJP/ChF porte sur les développements pertinents intervenus dans le contexte de Schengen/Dublin entre mai 2016 et avril 2017.*

*Il se limite pour l'essentiel à la présentation des développements qui ont exigé ou entraîné un passage à l'action de l'administration en relation avec la reprise et la mise en œuvre de développements ou au niveau de l'application (voir ch. 1 à 6). Il laisse en principe de côté d'autres aspects, notamment ceux qui ne ressortissent pas au domaine d'application de la collaboration Schengen/Dublin (par ex. la participation de la Suisse au Bureau européen d'appui en matière d'asile).*

*À la demande de la CdG-DFJP/ChF, le rapport présente des chiffres relatifs à la mise en œuvre des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac (voir ch. 7), dans la mesure où la Confédération dispose de statistiques. Il ne présente par contre pas d'informations complémentaires en annexe ; celles-ci 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>).*

*Enfin, en accord avec la CdG-DFJP/ChF, le présent rapport sert aussi à exécuter l'obligation prévue dans le règlement (UE) n° 1053/2013 (règlement SCHEVAL) de renseigner les parlements nationaux sur le contenu des recommandations que le Conseil de l'UE adopte suite aux évaluations Schengen. À cet effet, un aperçu des points les plus importants des recommandations adoptées durant la période sous revue se trouve au chapitre 6.2.2. Les recommandations sont accessibles au public et peuvent être téléchargées sur le site Internet du Conseil de l'UE.*

## Table des matières

<i>Contexte</i>	<b>2</b>
<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>8</b>
2.1 Accords complémentaires à certains développements	8
2.1.1 Accord complémentaire 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 garde-frontières et de garde-côtes	10
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	11
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>13</b>
3.1 Eurodac	13
3.1.1 Adaptation du système aux nouvelles exigences	13
3.1.2 Utilisation d'Eurodac à des fins répressives	13
3.2 Advance Passenger Information (API)	14
3.3 Gestion intégrée des frontières	15
3.4 Conventions conclues entre le Cgfr et les cantons	16
<b>4 Développements des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac</b>	<b>16</b>
4.1 Nombre de développements notifiés jusqu'à aujourd'hui — vue d'ensemble	16
4.2 Contenu des développements notifiés pendant la période sous revue	19
4.2.1 Dans le domaine de Schengen	19
4.2.2 Dans le domaine de Dublin/Eurodac	23
4.3 Prochains développements importants	23
4.3.1 Système d'entrée/sortie (EES)	23
4.3.2 Révision du code des visas	25
4.3.3 Visa d'itinérance	25

4.3.4	Système européen d'autorisation et d'information concernant les voyages (ETIAS)	26
4.3.5	Remaniement des bases légales du SIS	27
4.3.6	Révision de la directive sur les armes	27
4.3.7	Modification du règlement Dublin III	29
4.3.8	Modification du règlement Eurodac	30
<b>5</b>	<b>Renvois préjudiciels devant la Cour de justice de l'UE</b>	<b>31</b>
5.1	Modalité et étendue de la participation de la Suisse	31
5.2	Evolution durant la période sous revue	32
5.2.1	Procédures achevées	32
5.2.2	Nouveaux renvois préjudiciels notifiés	34
<b>6</b>	<b>Evaluations Schengen</b>	<b>37</b>
6.1	Aperçu de la procédure d'évaluation	37
6.2	Evolutions durant la période sous revue	39
6.2.1	Inspections effectuées	39
6.2.2	Recommandations adoptées par le Conseil	39
6.2.2.1	<i>Evaluations ordinaires</i>	39
6.2.2.2	<i>Inspections sur place inopinées</i>	44
6.2.2.3	<i>Evaluations thématiques</i>	45
6.3	Evaluations Schengen dans le contexte suisse	45
6.3.1	Prochaine évaluation ordinaire de la Suisse	45
6.3.2	Evaluation inopinée en 2015 dans le domaine « frontières intérieures » – suivi	46
<b>7</b>	<b>Expérience rassemblée dans certains domaines</b>	<b>47</b>
7.1	Frontières extérieures	47
7.1.1	Non-admissions	47
7.1.2	Participation de la Suisse aux engagements Frontex	47
7.1.3	Allocations provenant du Fonds pour les frontières extérieures (FFE)	47
7.2	Frontières intérieures	48
7.2.1	Contrôles à la frontière et dans la zone frontalière	48
7.2.2	Réintroduction temporaire des vérifications aux frontières intérieures	49
7.3	Coopération policière	50
7.3.1	Échange d'informations en matière policière	50
7.3.2	Accès aux banques de données	51
7.3.3	Observations, poursuites et livraisons surveillées transfrontalières	51
7.4	SIS/SIRENE	52
7.5	Coopération dans le domaine des visas	53
7.6	Renvois	55
7.7	Entraide judiciaire en matière pénale	55
7.8	Dublin	56
7.8.1	Procédure de transfert dans l'État Dublin responsable	56
7.8.2	Utilisation du VIS aux fins de la procédure Dublin	59

<b>Aperçu des activités du Corps des gardes-frontière : statistiques des années 2011 à 2016</b>	<b>60</b>
<b>Liste des documents relatifs aux évaluations Schengen transmis pour information à l'Assemblée fédérale</b>	<b>63</b>

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

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

### **1.1 Roumanie/Bulgarie**

La Roumanie et la Bulgarie remplissent les conditions (techniques) pour l'application de l'acquis de Schengen depuis 2011, mais elles n'ont pas encore commencé la coopération opérationnelle Schengen<sup>1</sup>. Le processus de décision au Conseil est toujours bloqué pour des raisons politiques<sup>2</sup>. Il est pour le moment difficile de dire quand le Conseil décidera de la mise en application intégrale de l'acquis de Schengen et, partant, du 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 reste difficile de savoir, par rapport aux domaines restés en suspens, quand le processus d'évaluation et les inspections sur place reprendront.

### **1.3 Croatie**

Le commencement de la coopération opérationnelle Schengen est encore en attente pour la Croatie. Comme pour chaque nouvel État Schengen, le Conseil doit décider à l'unanimité de la mise en application de l'acquis de Schengen. La condition est que l'État candidat ait passé avec succès l'évaluation Schengen.

Les inspections sur place ont été effectuées pour la plupart entre février et décembre 2016. Sur la base des rapports correspondants<sup>3</sup>, qui ont chacun révélé la nécessité d'améliorations ponctuelles, le Conseil a, jusqu'à présent, adopté les 27 janvier, 17 février et 27 mars 2017 les recommandations faites dans les domaines de la protection des données, des visas et des frontières extérieures<sup>4</sup>, de telle sorte que les travaux visant à remédier aux défaillances relevées dans ces domaines ont été entrepris dans le cadre du suivi. Selon les prévisions, le groupe de travail SCHEVAL

<sup>1</sup> Dans le seul cadre des recherches Schengen, elles utilisent déjà pleinement le SIS II, avec certaines limites concernant la mise en œuvre des interdictions d'entrée (voir décision 2010/365/UE, dév. n° 111).

<sup>2</sup> Les réserves se fondent sur des lacunes constatées dans les réformes des systèmes judiciaire et administratif que les deux pays ont entamées et dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée. Depuis 2007, la Commission européenne fait régulièrement état de l'avancement de ces réformes dans le cadre d'un processus de coopération et de contrôle. Les résultats restent insatisfaisants.

<sup>3</sup> Le rapport « Armes à feu », qui n'a été établi que par procédure écrite (sans inspection) est attendu. La Commission devrait toutefois l'adopter avant l'été.

<sup>4</sup> Voir ch. 6.2.2.

du Conseil traitera en juin les recommandations dans les domaines « retours » et « coopération policière », lesquelles seront ensuite transmises pour approbation au Conseil des Ministres. D'après la Commission et le Conseil, les conditions requises pour le domaine de la protection des données sont remplies pour autant que la Croatie mette en vigueur l'acquis de Schengen dans le domaine SIS et que l'évaluation de ce domaine puisse avoir lieu comme prévu en septembre 2017. La décision d'entrée en vigueur du Conseil<sup>5</sup> a été approuvée le 25 avril 2017 et notifiée à la Suisse en tant que développement de l'acquis de Schengen (voir ch. 4.2.1 *in fine*).

Reste la question de savoir quand en fin de compte le Conseil sera en mesure de décider de l'entrée en vigueur de la totalité de l'acquis de Schengen pour la Croatie. On attend notamment le rapport de la Commission européenne, qui confirmera si la Croatie remplit toutes les obligations qu'elle a acceptées dans le cadre des négociations d'adhésion à l'UE<sup>6</sup>. Un rapport positif est la condition pour que le Conseil décide de la mise en vigueur<sup>7</sup>.

## 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<sup>8</sup>, qu'il souhaiterait participer au Système d'information Schengen (SIS) lorsque le système de deuxième génération (SIS II) serait prêt. Sur la base des résultats de l'évaluation du domaine « protection des données », le Conseil de l'UE a décidé que les dispositions correspondantes de l'acquis de Schengen seraient appliquées provisoirement au SIS II dès le 13 avril 2015<sup>9</sup>, afin de permettre l'évaluation du système aux conditions réelles. Une première inspection sur place 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 était nécessaire de procéder à une seconde inspection. Comme l'ancien mécanisme n'était en vigueur que jusqu'au 31 décembre 2015, il était toutefois clair que celle-ci devrait se dérouler conformément au règlement (UE) n° 1053/2013 (dév. n° 150). D'après la planification actuelle de la Commission européenne, cette inspection aura lieu en novembre 2017.

À la fin de l'évaluation, il incombera au Conseil de l'UE de décider de la mise en application, pour le Royaume-Uni, des parties de l'acquis de Schengen concernées. Il n'est pas encore possible de déterminer quand ce sera le cas. Mais il est clair que la décision du 23 juin 2016 du Royaume-Uni de sortir de l'UE (« *Brexit* ») n'a aucune conséquence directe sur la décision du Conseil. Le Royaume-Uni doit observer intégralement toutes les obligations qui découlent du droit de l'UE jusqu'à ce que sa décision déploie ses effets. En même temps, le Royaume-Uni continue à

<sup>5</sup> Décision (UE) 2017/733 (dév. n° 190).

<sup>6</sup> Il permet de vérifier entre autres le respect des droits fondamentaux et des normes (constitutionnelles) communes.

<sup>7</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 avril 2012, p. 21.

<sup>8</sup> Protocole n° 19 sur l'acquis de Schengen intégré dans le cadre de l'Union européenne, appelé Protocole Schengen, JO L C 202 du 7 juin 2016, p. 290.

<sup>9</sup> Décision d'exécution (UE) 2015/215 (dév. n° 166).

bénéficiaire des droits qui lui sont conférés en vertu du droit de l'Union européenne. Quant à savoir si le Royaume-Uni pourra continuer d'utiliser le SIS sous une forme ou une autre après sa sortie de l'UE, il faut attendre. La déclaration de sortie du 29 mars 2017 a sonné l'ouverture officielle du processus de négociation de deux ans.

## **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 coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex)<sup>10</sup>, ainsi qu'au Fonds pour les frontières extérieures<sup>11</sup>.

#### **2.1.1 Accord complémentaire eu-LISA**

Un accord complémentaire de cette nature est également requis pour eu-LISA<sup>12</sup>, créée en vertu du règlement (UE) n° 1077/2011 (dév. n° 126). Portant la responsabilité des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2012, cette entité est en charge de la gestion opérationnelle des systèmes existants<sup>13</sup> et du développement d'éventuels nouveaux systèmes<sup>14</sup>. 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. D'une part, 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 début avril 2016.

D'autre part, en raison de ce retard, 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. La Commission s'en est froissée en janvier 2014, bien que ces circons-

<sup>10</sup> **RS 0.362.313**

<sup>11</sup> **RS 0.362.312**

<sup>12</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.

<sup>13</sup> Il s'agit en particulier d'assurer un fonctionnement 24 heures sur 24 des systèmes centraux du VIS, d'Eurodac et du SIS II.

<sup>14</sup> Par ex. le système « entry/exit » (EES) ou le système européen d'autorisation et d'information concernant les voyages (ETIAS) ; voir à ce sujet ch. 4.3.1 et 4.3.5.



tances soient imputables à l'UE et que les bases juridiques existantes permettent de poursuivre provisoirement la collaboration menée actuellement dans le domaine de l'informatique. 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. Sur cette base, le Conseil fédéral a soumis au Parlement un message complémentaire en juin 2016 afin que la procédure parlementaire concernant la reprise du règlement (UE) n° 1077/2011 puisse redémarrer en toute connaissance de cause. L'Assemblée fédérale a adopté l'arrêté fédéral le 16 décembre 2016. Le délai référendaire a expiré le 7 avril 2017, raison pour laquelle la Suisse a informé l'UE le 11 avril 2017 que toutes les conditions constitutionnelles pour la reprise du règlement (UE) n° 1077/2011 sont remplies, ce qui revient au même que la ratification de l'échange de notes.

La question de savoir quand l'accord complémentaire entrera formellement en vigueur reste toutefois ouverte, car la Commission européenne a annoncé vouloir le soumettre à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) pour qu'elle vérifie sa compatibilité avec les traités européens<sup>15</sup>. Il faut donc s'attendre à d'autres retards.

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

Dans le domaine de la protection des frontières et de la politique des visas, le règlement (UE) n° 515/2014 (dév. n° 157) a créé pour la période 2014-2020<sup>16</sup> le Fonds pour la sécurité intérieure (ci-après FSI-frontières), en remplacement du Fonds pour les frontières extérieures (FFE). Le FSI-frontières vise à accroître l'efficacité des contrôles aux frontières extérieures et à réduire les entrées illégales. En outre, il permettra à l'UE de réagir efficacement aux crises dans le domaine de la sécurité qui pourraient mettre en question le fonctionnement du système Schengen. La participation au FSI-frontières 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 États associés imaginaient qu'on utiliserait le même processus de reprise pour leur participation au FSI-frontières qu'à l'époque pour le FFE<sup>17</sup>. Peu avant le deuxième tour de négociations, en mars 2015, la Commission européenne a curieusement fait connaître une nouvelle pratique : elle ne serait plus autorisée à parapher un accord complémentaire sur un développement aussi longtemps que ce dernier n'a pas été repris *définitivement* par l'État associé (situation analogue à celle de eu.LISA, voir ch. 2.1.1).

<sup>15</sup> L'ampleur du droit de vote accordé aux États associés en particulier n'est pas tranchée.

<sup>16</sup> Décision 574/2007/CE (dév. n°36).

<sup>17</sup> À l'époque, l'approbation de l'accord complémentaire nécessaire s'est faite en parallèle de la reprise de toutes les bases légales concernant le FFE.

La Commission a donc refusé de parapher l'accord complémentaire en question au terme des négociations. Ainsi, la Suisse se voyait contrainte de procéder en deux temps et de soumettre séparément l'accord complémentaire à l'approbation de l'Assemblée fédérale, après que celle-ci a approuvé le règlement (UE) n° 515/2014. La procédure concernant ce dernier est entretemps arrivée à son terme : après expiration du délai référendaire, le Conseil fédéral a informé l'UE le 11 avril 2017 que toutes les conditions constitutionnelles concernant la reprise de ce règlement sont remplies<sup>18</sup>. L'accord complémentaire a pour sa part été paraphé le 21 avril 2017, la procédure d'approbation étant aujourd'hui en cours. La procédure en deux étapes a pour conséquence que la Suisse ne pourra probablement participer au Fonds que début 2019, avec effet rétroactif à 2014. Les préparatifs de la mise en œuvre du FSI-frontières ont tout de même été lancés afin de prévenir le risque que la Suisse ne puisse complètement faire usage des subventions dont elle dispose.

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

La participation de la Suisse au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes récemment créé (voir ch. 4.2.1), ne nécessite pas la conclusion d'un *nouvel* accord complémentaire. En effet, la nouvelle agence n'a pas entraîné la dissolution de Frontex ; il s'est plutôt agi de transformer Frontex en une agence européenne de garde-frontières garantissant l'administration intégrée des frontières en collaboration avec les autorités des États Schengen compétentes pour la sécurité des frontières. La nouvelle agence reprendra la personnalité juridique de Frontex<sup>19</sup>, aux activités de laquelle la Suisse participe déjà en vertu d'un accord complémentaire<sup>20</sup> existant. La Commission a déjà expliqué à ce sujet que les États associés participeraient en principe à la 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>21</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 2016, la Suisse a conclu de nouveaux accords avec cinq États Schengen sur sept mandats. La Suisse représente donc quatre États Schengen de plus et elle est elle-même représentée par d'autres États Schengen sur deux nouveaux sites. En outre, elle a gagné un nouveau partenaire pour un site existant. Au 1<sup>er</sup> mars 2017, la Suisse avait ainsi conclu de tels accords avec 19 États Schengen au total ; sur cette base, elle représente d'autres États dans 60 de ses représentations et est elle-même

<sup>18</sup> Ce qui revient au même que la ratification de l'échange de notes.

<sup>19</sup> L'abréviation « Frontex » est également reprise.

<sup>20</sup> RS 0.362.313

<sup>21</sup> Règlement (CE) n° 810/2009 (dév. n° 88).

représentée dans 61 localités<sup>22</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>23</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>24</sup>, la *Principauté de Liechtenstein*<sup>25</sup> et la *France*<sup>26</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.

## 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 États 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 États tiers concernés, mais ils ont de facto des effets sur les États 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

<sup>22</sup> Une liste des accords de représentation conclus avec des États Schengen, avec la forme de représentation (état au 1<sup>er</sup> mai 2017) se trouve à l'annexe 28 du manuel des visas, consultable à l'adresse : <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/visa/vhb/vhb1-anh28-e.xlsx>

<sup>23</sup> Art. 36 du règlement (UE) n° 604/2013 (dév. Dublin n° 1a).

<sup>24</sup> RS 0.142.392.681.163

<sup>25</sup> RS 0.142.395.141.1

<sup>26</sup> RS 0.142.392.681.349

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 huit accords sur l'octroi facilité de visas à ce jour, dont sept sont actuellement en vigueur. Pendant la période sous revue, elle a signé un tel accord avec l'*Azerbaïdjan*, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> avril 2017. En outre, un accord sur l'octroi facilité de visas a été négocié avec l'Ukraine, dont la signature est prévue dans le courant de l'année 2017.

- Lorsque l'UE conclut un accord sur l'exemption de visa, cette exemption figure dans le règlement (CE) n° 539/2001<sup>27</sup>, dont la Suisse reprend la modification en tant que développement de l'acquis de Schengen<sup>28</sup>. Étant 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 États 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 États tiers. Pendant la période sous revue, la Suisse a conclu pareil accord avec la *Colombie*, qui n'est toutefois pas encore entré en vigueur. Elle a aussi négocié un accord avec les *Émirats arabes unis*, dont la signature est prévue en 2017.

Il n'existe pas de parallélisme comparable en matière de retours. 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. La Suisse conclut toujours 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 migratoires. Pendant la période sous revue, elle a signé un accord de réadmission avec l'*Azerbaïdjan* et un accord migratoire avec le *Sri Lanka* ainsi qu'une convention technique avec l'*Inde*. En tout, la Suisse a conclu 62 accords dans le domaine des retours avec dont 58 sont en vigueur.

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>29</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

<sup>27</sup> Voir annexe B de l'AAS.

<sup>28</sup> La dernière modification a eu lieu avec le règlement (UE) n° 2017/371 (dév. n° 188).

<sup>29</sup> <https://www.sem.admin.ch/bfm/fr/home/internationales/internet-zusarbeit/bilateral/rueckuebernahme.html>

passport de service et d'un autre passeport officiel<sup>30</sup>. La Suisse a conclu 51 accords de ce type. Généralement, ces accords, dont 49 sont en vigueur, 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 pour les titulaires de passeports diplomatiques, de passeports de service ou de passeport spéciaux ont été signés avec les États suivants :

- *Inde* (en vigueur depuis le 7 décembre 2016)
- *Azerbaïdjan* (en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> avril 2017)
- *Colombie* (signé le 3 août 2016 ; pas encore en vigueur)
- *Kirghizistan* (signé le 20 septembre 2016 ; pas encore en vigueur)

Une liste mise à jour des accords en vigueur est disponible sur le site du SEM<sup>31</sup>.

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

#### **3.1 Eurodac**

##### **3.1.1 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>32</sup>. Le règlement Eurodac<sup>33</sup> révisé est entré en vigueur le 20 juillet 2015. Il a été mis en œuvre à temps dans toute l'Europe. Durant la période sous revue, le système n'a pas subi d'incident notable. Sur le plan national, les optimisations du système se font dans le cadre du projet « développement Eurodac ».

##### **3.1.2 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 que ces dispositions ne constituent pas un développement de l'acquis de Dublin/Eurodac, les États associés (NO, IS, FL, CH) doivent conclure un accord complémentaire avec l'UE pour pouvoir accéder aux données.

Une des conditions pour que les autorités nationales de poursuite pénale puissent accéder aux données est que, conformément à la décision 2008/615/JAI<sup>34</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 pas

<sup>30</sup> Art. 4, par. 1, let. a, du règlement (CE) n° 539/2001 (voir annexe B de l'AAS).

<sup>31</sup> <https://www.sem.admin.ch/bfm/fr/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/vdipl.html>

<sup>32</sup> Décision (UE) n° 604/2013 (dév. Dublin n° 1a).

<sup>33</sup> Règlement (UE) n° 603/2013 (dév. Dublin n° 1b).

<sup>34</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.

actuellement à cette coopération<sup>35</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 que les accords correspondants entre la Suisse et l'UE ne sont pas encore en vigueur, 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.

Les négociations sur l'accord complémentaire concernant l'accès des autorités de poursuite pénale suisses à Eurodac sont près d'aboutir. Le paraphrase de l'accord, qui est conçu comme un protocole à l'AAD<sup>36</sup> (« *protocole Eurodac* ») est donc en suspens. Un premier tour de négociations sur la participation de la Suisse à la coopération de Prüm a eu lieu le 11 mai 2017. Le Conseil fédéral entend pouvoir signer les deux accords fin 2017.

### 3.2 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, Shanghai, Delhi, Bombay, Mascate, Hong Kong et Singapour*). Cela représente chaque semaine environ 370 vols et 150 à 200 passagers. Les autorités responsables du contrôle aux 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.

Les avantages des API doivent à l'avenir bénéficier à l'Office fédéral de la police (fedpol). La procédure de consultation sur la LEtr révisée (« Systèmes d'information et normes de procédures ») a eu lieu entre juin et octobre 2016. Le Conseil fédéral est censé approuver le message en septembre 2017. Par la suite, fedpol et le Service de renseignement de la Confédération (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 éga-

<sup>35</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 État 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>36</sup> RS 0.142.392.68

<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).

lement 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).

### 3.3 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 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). La bonne coordination entre la Confédération et les cantons est cruciale pour le succès de ce plan. La réalisation de celui-ci s’échelonne sur la période 2014-2017.

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. Selon le rapport 2015, 85 % des 68 mesures (2014 : 55 %) sont en cours de réalisation. Les 19 mesures qui devaient être mises en œuvre dès 2015 ont été initiées. À l’heure actuelle, 6 d’entre elles respectent la planification, 4 étant déjà effectives. Dans le domaine de la gestion des frontières, on constate donc une évolution positive. Le Conseil fédéral et la CCDJP ont pris acte de ce rapport fin juin, respectivement début juillet 2016. Le rapport sur l’année 2016 est en cours de préparation.

<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 relation 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).

### 3.4 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>. La loi révisée sur les douanes (LD)<sup>43</sup> entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2016 introduit une base légale expresse (art. 97 LD) qui permet aujourd'hui la conclusion de telles conventions avec les cantons non frontaliers<sup>44</sup>. Il existe à ce jour 21 conventions cantonales de ce type<sup>45</sup>. Aucune convention n'est envisagée pour le moment avec les cantons suivants : GL, NW, OW, et ZG. Le Cgfr souhaite en conclure une avec FR.

## 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 195 développements de l'acquis de Schengen, dont deux par erreur (état : 1<sup>er</sup> mai 2017). Le nombre réel des développements s'élève donc à 193. Un de ces développements<sup>46</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>47</sup>. Plus d'un tiers des actes notifiés (73 actes ou 37,8 %) 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.

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

<sup>43</sup> RS **631.0**

<sup>44</sup> RO **2016** 2429

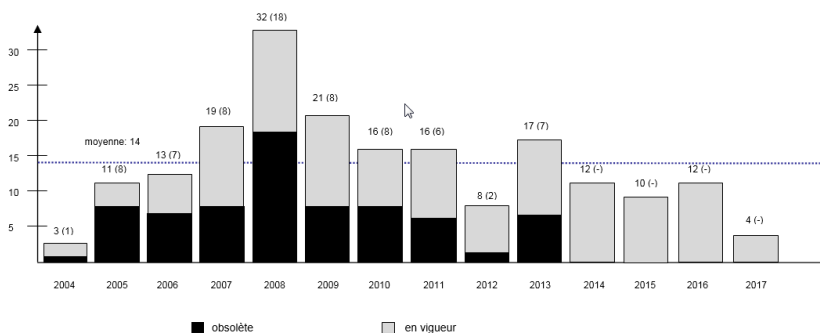
<sup>45</sup> AG, AR, AI, BL, BS, BE, GE, GR, JU, LU, NE, SG, SH, SO, SZ, TI, TG, UR, VD, VS, ZH.

<sup>46</sup> Règlement (UE) n° 1077/2011 (dév. n° 126).

<sup>47</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).



## La répartition des développements par année (état : 1.5.2017)



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>48</sup>, on obtient les chiffres suivants :

- Un cinquième (37 actes ou 19,0%) de ces 196 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 (128 actes ou 65,1 %) 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>49</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 128 développements n'a pas nécessité d'adaptation de la législation ; seules 21 notifications (15,9 %), qui concernaient pour la plupart le domaine des visas, ont nécessité des révisions d'ordonnances<sup>50</sup>.
- Enfin, dans environ un sixième des cas (31 actes ou 15,9 %), 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. Trois développements sont

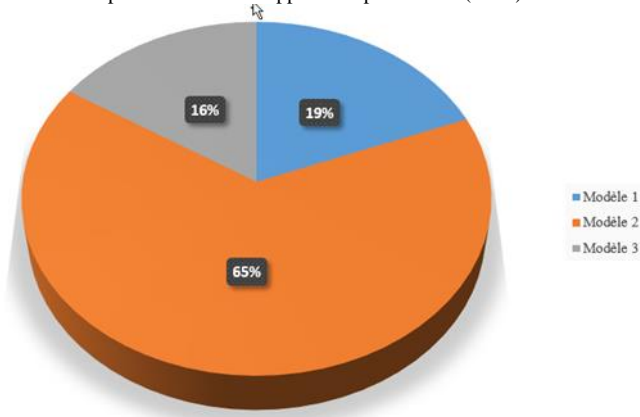
<sup>48</sup> Les développements sans caractère contraignant ne requièrent qu'une prise de connaissance par le département compétent (*modèle 1*). Les développements juridiquement contraignants sont repris par la voie d'un échange de notes, qui a valeur de traité international pour la Suisse. Soit l'échange 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 ch. 2 du 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.

<sup>49</sup> RS **172.010**

<sup>50</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).

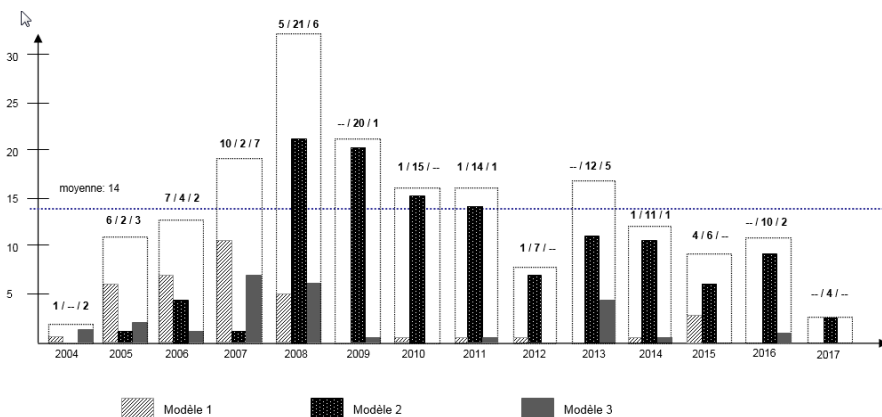
encore en suspens<sup>51</sup> (voir ch. 2.1.1 et 2.1.2). La procédure suivie et les modifications qu'il a fallu apporter à la législation (lois et ordonnances) pour mettre en œuvre ces développements sont exposées sur le site de l'OFJ<sup>52</sup>.

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 : 1.5.2017)



<sup>51</sup> Tous les trois concernent l'acquis de Schengen : reprise du règlement (UE) n° 514/2014 (dév. n° 157b), de la directive (UE) 2016/680 (dév. n° 181) et du règlement (UE) 2016/1624 (dév. n° 183).

<sup>52</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/ubersichten.html](http://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/ubersichten.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 112 actes au titre du développement de l'acquis de Schengen (dév. n° 179 à 190)<sup>53</sup>. De ces 11 développements, 9 portaient pratiquement tous sur des *aspects techniques secondaires*. Le Conseil fédéral a effectué lui-même l'échange de notes sur leur reprise (modèle 2), en vertu de l'art. 7a, al. 2 et 3, 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). Seuls trois de ces développements<sup>54</sup> ont dû être mis en œuvre par voie d'ordonnance. La reprise ou la mise en œuvre des deux développements notifiés restants<sup>55</sup> doivent être *approuvées par le Parlement* (modèle 3), les procédures n'étant pas encore terminées<sup>56</sup>. Durant la période sous revue, la Suisse ne s'est vu notifier aucun développement dont elle doit uniquement prendre connaissance (modèle 1).

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

- Les décisions d'exécution C (2016) 3347 final, C (2016) 5947 final et C(2016) 5927 final (dév. n° 179, 184 et 185) apportent des précisions au code des visas (dév. n° 88). 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). 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 Iran, en Irak et en Fédération de Russie (dév. n° 179), en Argentine, au Brésil, à Hong Kong, à Macao et en Tanzanie (dév. n° 184) ainsi qu'en Algérie (dév. n° 185). Les consulats ont la possibilité d'exiger d'autres documents lors de l'examen d'une demande de visa ou d'exclure certains documents.
- La décision d'exécution (UE) 2016/1209 (dév. n° 180) adapte le *manuel SIRENE au SIS II* afin de satisfaire à des exigences opérationnelles notamment dans le domaine de la lutte contre le terrorisme. Le SIS II conserve le principe qui vise à éviter les signalements contradictoires afin que l'autorité qui le consulte soit au clair sur les mesures qu'elle doit prendre. Toutefois, la pratique a montré qu'il s'avère utile pour les autorités d'avoir à disposition des signalements aux fins de contrôle discret et de contrôle spécifique en sus d'autres signalements, par exemple à propos de la non-admission. Les auto-

<sup>53</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>54</sup> Décision d'exécution (UE) 2016/1209 (dév. n° 180), règlement (UE) 2017/372 (dév. n° 187) et règlement (UE) 2017/458 (dév. n° 189), ce dernier ne nécessitant qu'une mise à jour des renvois en note de bas de page.

<sup>55</sup> Directive (UE) 2016/680 (dév. n° 181) et règlement (UE) 2016/1624 (dév. n° 183).

<sup>56</sup> Pour connaître l'état de la procédure de chaque développement y compris la mise en œuvre qu'il nécessite, voir l'aperçu sur le site Internet 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)

rités de sécurité compétentes peuvent être intéressées à retracer les mouvements des personnes classées comme dangereuses et à savoir où et quand l'admission dans l'espace Schengen de telles personnes a été refusée. Par conséquent, le système prévoit désormais la possibilité d'admettre les signalements aux fins de contrôle discret ou spécifique à des conditions déterminées, même s'il existe déjà un signalement émis pour d'autres motifs. Lorsqu'il apparaît, au moment d'émettre un nouveau signalement, que plusieurs signalements divergents existent, les États concernés se consultent pour décider de la procédure à suivre.

- La directive (CE) 2016/680 (dév. n° 181) remplace la décision-cadre 2008/977/JAI (dév. n° 77) qui réglait jusqu'ici le *traitement des données à caractère personnel dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale*. La directive concerne le traitement des données personnelles aux fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces. En sus du traitement international de données, elle comprend désormais le traitement purement national. D'un point de vue matériel, elle prescrit de nouveaux standards, notamment en ce qui concerne les droits des personnes dont les données sont traitées (droit à l'information, à la rectification ou à la suppression des données à caractère personnel) et les possibilités d'intervention des autorités de surveillance. En sus des obligations du sous-traitant, elle définit l'étendue de la collaboration avec lesdites autorités. Enfin, elle précise les conditions cadres à respecter lors de la communication de données à caractère personnel à des États tiers ou à des organisations internationales. Sa mise en œuvre se fait dans le cadre de la révision de la loi sur la protection des données (LPD)<sup>57</sup>. Le délai de reprise et de mise en œuvre pour la Suisse échoit au 1<sup>er</sup> août 2018.
- Les données biométriques comme les photographies et les empreintes digitales ont été enregistrées dans le SIS II dès sa mise en service. Lorsque de telles données sont à leur disposition, les États Schengen sont tenus de les ajouter à un signalement de personne. Les prescriptions détaillées inscrites dans la décision d'exécution (UE) 2016/1345 (dév. n° 182) sur les *empreintes digitales* visent à établir un *standard de qualité minimal*. Outre la saisie de données alphanumériques, elles permettront de comparer directement les empreintes digitales liées aux signalements, raison pour laquelle elles revêtent une grande importance<sup>58</sup> pour le développement futur du SIS (projet SIS-AFIS<sup>59</sup>).
- Le règlement (UE) 2016/1624 (dév. n° 183) procède au remplacement de l'Agence européenne pour la gestion des frontières extérieures (Frontex) par le *corps européen de garde-frontières et de garde-côtes*<sup>60</sup>. Cette agence as-

<sup>57</sup> RS 235.1

<sup>58</sup> Les spécifications détaillées seront établies dès que la Commission aura communiqué ses propositions sur l'architecture et le profil d'exigences de ce nouveau système, probablement cette année encore.

<sup>59</sup> SIS-AFIS = SIS-Automatic Fingerprint Identification System.

<sup>60</sup> Les bases légales en vigueur jusqu'à aujourd'hui, à savoir le règlement (CE) n° 2007/2004 (dév. n° 1) et ses développements ultérieurs (dév. n° 37 et 128) sont par conséquent abrogées.

sume de nouvelles tâches dans le domaine des retours<sup>61</sup> et contribuera aussi à la lutte contre la criminalité internationale et le terrorisme<sup>62</sup>. Mais sa tâche principale reste de soutenir les États Schengen, qui restent en premier lieu responsables d'assurer leurs frontières extérieures. Avec à sa disposition une réserve d'engagement rapidement mobilisable d'au moins 1500 experts (réserve de réaction rapide) et son équipement technique, le corps intervient comme par le passé à la demande d'un État Schengen sur les tronçons de frontière qui le concernent. En cas d'urgence<sup>63</sup>, le règlement prévoit un nouveau mécanisme qui attribue immédiatement au Conseil le pouvoir de décider de mesures urgentes. Si celles-ci ne portent pas leur fruit faute de volonté de coopérer de l'État concerné, le Conseil peut dans les cas extrêmes recourir à la procédure au titre de l'art. 29 du code frontières Schengen (dév. n° 178) et recommander à un ou plusieurs États de réintroduire les contrôles aux frontières intérieures durant une période déterminée. La reprise et la mise en œuvre du règlement (UE) 2016/1624 nécessitent l'approbation de l'Assemblée fédérale. L'approbation du message à l'intention des Chambres fédérales est planifiée pour le 17 mai de cette année<sup>64</sup>.

- Le règlement (UE) 2016/1953 (dév. n° 186) vise à introduire un *document de voyage européen uniforme destiné au retour* afin de faciliter le retour ou l'éloignement de ressortissants de pays tiers qui séjournent illégalement sur le territoire d'États Schengen. Établi selon un modèle unifié figurant en annexe du règlement, le document de voyage contient des éléments de sécurité qui correspondent aux spécifications en vigueur en vertu du règlement (CE) n° 333/2002<sup>65</sup> dans le domaine des visas. Le règlement ne prescrit cependant ni les conditions ni la procédure pour la délivrance ou le retrait de documents de voyage de remplacement, raison pour laquelle ces aspects restent du ressort du droit national.
- Le règlement (UE) 2017/372 (dév. n° 187) modifie le règlement sur les visas<sup>66</sup> en vue d'*exempter les ressortissants géorgiens de l'obligation de visa* à compter du 28 mars 2017. Seuls les détenteurs d'un passeport biométrique sont concernés. De plus, l'exemption n'est valable que pour les séjours de courte durée (au maximum 90 jours par période de 180 jours). Les ressortissants géorgiens devront toujours se munir d'un visa pour des séjours plus longs ou destinés à l'exercice d'une activité lucrative, le droit de chaque État<sup>67</sup> s'appliquant dans ces deux cas. Les autres conditions d'entrée statuées

<sup>61</sup> Soutien aux États Schengen par le financement de vols collectifs ou par l'organisation d'actions de réadmission propres.

<sup>62</sup> En tenant compte dans l'analyse de risque des points de vue qu'elle établit et qui importent tant pour la planification de ses propres engagements que pour la planification et l'exécution des évaluations Schengen. L'Agence collabore en outre avec d'autres agences de l'UE et des organisations internationales de prévention du terrorisme.

<sup>63</sup> Par ex. lorsqu'un État Schengen déterminé omet de mettre en œuvre les mesures que l'Agence recommande sur la base d'une évaluation contraignante de la vulnérabilité ou lorsqu'une crise menaçant globalement l'espace Schengen se développe aux frontières extérieures.

<sup>64</sup> S'agissant de la question de savoir si un accord complémentaire est nécessaire, voir ch. 2.1.3.

<sup>65</sup> Règlement (CE) n° 333/2002 (voir annexe B AAS).

<sup>66</sup> Règlement (CE) n° 539/2001 (voir annexe B AAS).

<sup>67</sup> En Suisse, ce sont les conditions d'entrée et la procédure d'autorisation au sens de la LEtr (RS 142.20) qui sont déterminantes.

à l'art. 6 du code frontières Schengen (dév. n° 178) continuent bien entendu de s'appliquer à ces ressortissants aux frontières extérieures. Une personne qui ne serait pas en possession d'un document de voyage en cours de validité, qui ne disposerait pas de moyens de subsistance suffisants, qui ferait l'objet d'un signalement dans le SIS ou qui constituerait une menace pour la sécurité publique, l'ordre public ou la santé publique se verrait ainsi refuser l'entrée dans l'espace Schengen.

- Le règlement (UE) 2017/371 (dév. n° 188) améliore à plusieurs points de vue le *mécanisme permettant de suspendre temporairement l'exemption de l'obligation de visa* à l'égard des ressortissants d'un pays tiers, prévu par le règlement sur les visas<sup>68</sup>. En particulier, le recours au mécanisme de suspension est plus facile du fait de l'élargissement des motifs qui le déclenchent et du raccourcissement des périodes de référence<sup>69</sup>. Ainsi le mécanisme peut se déclencher lorsque les conditions de l'exemption de visa ne sont plus remplies ou lorsqu'un ou plusieurs États Schengen connaissent un accroissement substantiel du taux de migration illégale, de demandes d'asile infondées ou de refus de demandes de réadmission, ou lorsque les risques pour l'ordre public ou la sécurité intérieure à la suite de l'exemption de visa de l'État tiers augmentent considérablement. En outre, le raccourcissement des délais permet d'accélérer la prise de décision. Si la suspension de l'exemption de visa ne produit pas les effets escomptés dans le délai imparti, la Commission européenne peut proposer une modification du règlement sur les visas pour réintroduire définitivement l'obligation de visa à l'égard de l'État tiers concerné.
- Le règlement (UE) 2017/458 (dév. n 189) prévoit une révision du code frontières Schengen (dév. n 188) dans le sens d'un *approfondissement des vérifications lors du franchissement des frontières extérieures*. Si elle ne touchait jusqu'à aujourd'hui que les ressortissants d'États tiers entrant dans l'espace Schengen, la vérification complète porte désormais sur les personnes jouissant de la libre circulation, y compris lors de la sortie de l'espace Schengen : il faudra systématiquement interroger les banques de données européennes pertinentes (en particulier le SIS et la banque de données d'Interpol sur les documents volés et perdus SLTD<sup>70</sup>). Si elle cause une attente trop longue aux points de passage, la vérification peut à certaines conditions faire l'objet d'une restriction provisoire sur la base d'une analyse de risque, les bases de données étant alors consultées de manière ciblée, c'est-à-dire sur la base du risque<sup>71</sup>. La nouvelle réglementation répond à l'aggravation de la menace terroriste en Europe et vise à protéger la sécurité intérieure et l'ordre public contre d'autres menaces. Elle vise les « *combattants terroristes étrangers* ».

<sup>68</sup> Voir note de bas de page 66.

<sup>69</sup> Il suffit de constater des problèmes durant deux mois (au lieu de six mois auparavant).

<sup>70</sup> La consultation systématique des banques de données nationales est possible mais ce n'est pas une obligation.

<sup>71</sup> Les personnes qui ne sont pas considérées à risque en vertu de l'analyse doivent être soumises à une vérification minimale. Cette dernière consiste à vérifier l'identité de ces personnes à l'aide d'un document de voyage valide et approprié au franchissement de la frontière.

- Par sa décision (UE) 2017/733 (dév. n° 190), le Conseil a *fixé l'entrée en vigueur pour la Croatie des dispositions de l'acquis de Schengen relatives à la protection des données et au SIS II* au 27 juin 2017, afin de pouvoir évaluer la coopération sur le SIS dans des conditions réelles et avec de vraies données. L'entrée en vigueur ne concerne pour l'instant que la partie policière du SIS II. La Croatie pourra de la sorte utiliser toutes les formes de recherches couvertes par la décision 2007/533/JAI (dév. n° 42)<sup>72</sup>. Elle pourra accéder aux signalements du SIS concernant des ressortissants d'États tiers dans le but de leur interdire l'entrée et le séjour, mais ses autorités ne pourront pas diffuser de tels signalements dans le SIS II. Le règlement (CE) n° 1987/2006 (dév. n° 28) ne s'appliquera que de manière restreinte à la Croatie. Il s'en suit, jusqu'à l'entrée en vigueur de la totalité de l'acquis de Schengen pour la Croatie, que celle-ci n'est pas tenue d'interdire l'entrée de ressortissants d'États tiers sur son territoire souverain, même s'ils sont signalés dans le SIS<sup>73</sup>.

## **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>74</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>75</sup>.

### **4.3.1 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

<sup>72</sup> Il s'agit de signalements concernant : des personnes recherchées en vue d'une arrestation aux fins d'extradition, des personnes disparues, des personnes recherchées dans le cadre d'une procédure judiciaire, des personnes ou des objets aux fins de contrôle discret ou de contrôle spécifique ou des objets aux fins d'une saisie ou de la preuve dans une procédure pénale.

<sup>73</sup> Cela ne pose aucun problème dans la mesure où les contrôles aux frontières intérieures sont maintenus à l'égard de la Croatie jusqu'à la mise en application complète de l'acquis de Schengen.

<sup>74</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>75</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.

« frontières intelligentes »<sup>76</sup> qui se composera d'un système électronique d'enregistrement des entrées et des sorties (*Entry-Exit-System, EES*) et d'un programme d'enregistrement des voyageurs (*Registered Traveller Programme, RTP*). L'EES facilite la reconnaissance et l'identification des personnes dépassant la durée de séjour autorisée (« overstayers »<sup>77</sup>) en procédant à l'enregistrement automatique de tous les ressortissants d'États tiers lors de l'entrée et de la sortie de l'espace Schengen, ce qui met fin au système d'apposition des cachets sur les passeports. Le RTP vise à permettre un passage de la frontière plus aisé<sup>78</sup>.

Après un premier examen des propositions de règlement<sup>79</sup> au niveau du groupe de travail FRONT, eu-LISA (voir ch. 2.1.1) a été mandaté pour clarifier les possibilités de réalisation de certains aspects techniques et des scénarios de remplacement dans le cadre d'un projet pilote. Sur la base du rapport final d'eu-LISA, qui a confirmé la faisabilité du contrôle électronique et la plus-value apportée en matière de contrôle aux frontières, la Commission européenne a présenté le 6 avril 2016 de *nouvelles propositions remaniées*<sup>80</sup>. Comparée au projet initial, la nouvelle proposition de règlement ne contient *plus que l'EES*, 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. Pour remplacer le RTP, le règlement EES prévoit la possibilité de créer des programmes nationaux de simplification (National Facilitation Programme). La Suisse n'a pas encore pris de décision en ce sens. Elle a lancé une étude de faisabilité.

Les délibérations se trouvent actuellement dans la phase du trilogue. Le Parlement européen et le Conseil ont respectivement consolidé leur position l'un le 27 février 2017, l'autre le 2 mars 2017 à l'occasion du COREPER. Selon la planification actuelle, ces règlements devraient être adoptés en été 2017.

L'EES devrait entrer en service en 2020 pour tout l'espace Schengen. 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 toutefois développées que lorsque tous les détails et toutes les spécifications techniques auraient été définis. Le projet sera réalisé par eu-LISA. Il n'est donc pas encore possible d'estimer les conséquences financières pour la Suisse, 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.

<sup>76</sup> Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Frontières intelligentes : options et pistes envisageables, COM (2011) 680 final.

<sup>77</sup> C'est-à-dire qui restent dans l'espace Schengen après l'expiration de leur visa.

<sup>78</sup> Les ressortissants de pays tiers qui voyagent beaucoup et qui présentent peu de risques (par ex. hommes d'affaires, artistes, sportifs) peuvent 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).

<sup>79</sup> COM (2013) 95 final, COM (2013) 96 final, COM (2013) 97 final.

<sup>80</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).



### 4.3.2 Révision du code des visas

Le code des visas<sup>81</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>82</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 retours (couplage de l'octroi d'allègements concernant les visas et de la disposition à accepter des retours).

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. À la suite de la deuxième lecture, des divergences considérables sont apparues, de sorte que les discussions au COREPER du 17 novembre 2016 ont été suspendues. En particulier, les parties n'ont trouvé aucun compromis sur la proposition du Parlement d'introduire dans le code la possibilité de demander un visa humanitaire pour venir déposer une demande de visa dans l'espace Schengen. Pour la Commission et la plupart des États membres, le code des visas ne constitue pas une base adéquate pour régler cette question. La Cour de justice de l'Union européenne vient de confirmer cet avis dans son arrêt du 7 mars 2017 (Aff. C-638/16 PPU «*X et X*»), où elle a rappelé que le code des visas en vigueur n'était pas applicable aux demandes de visas introduites dans le but de déposer une demande d'asile, car cette dernière procédure exigerait un séjour de plus de 90 jours dans l'État Schengen concerné.

Dans ces conditions, il n'est pas possible de pronostiquer la date de la fin des délibérations et par conséquent de l'entrée en vigueur du nouveau code.

### 4.3.3 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>83</sup>. Ce 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 pour une tournée durant une longue période. Le règlement comble la lacune qui existe entre l'acquis de Schengen (séjours de courte durée) et les dispositions sur l'immigration des États Schengen (séjours de longue durée).

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

81 Règlement (CE) n° 810/2009 (dév. n° 88).

82 COM (2014) 164 final.

83 COM (2014) 163 final.

les reprendre qu'après la conclusion des travaux de révision du code des visas. À cela s'ajoute que la mise en place d'un visa d'itinérance doit également répondre aux besoins d'unification de la pratique en rapport avec le séjour dans l'espace Schengen de proches de ressortissants d'États tiers, avec lesquels certains États Schengen concluent des accords d'exemption de visa avant même leur arrivée. L'EES permettrait de régler cet aspect, raison pour laquelle il est d'autant moins vraisemblable que les délibérations sur le visa d'itinérance reprennent dans un futur proche.

#### **4.3.4                    Système européen d'autorisation et d'information concernant les voyages (ETIAS)**

Le 16 novembre 2016, la Commission européenne a présenté une proposition de règlement visant à créer le système européen d'autorisation et d'information concernant les voyages (ETIAS)<sup>84</sup> avec une étude de faisabilité<sup>85</sup>. Comme l'ESTA aux États-Unis<sup>86</sup>, ce système permet aux ressortissants d'États tiers exemptés de l'obligation de visa de s'enregistrer en ligne dans une banque de données avant leur entrée dans l'espace Schengen ; cette vérification préalable<sup>87</sup> vise à combler les lacunes d'information ou de sécurité<sup>88</sup> existantes et à accélérer les formalités lors du franchissement de la frontière (examen des conditions d'entrée). Si aucune autorisation de voyage n'a été préalablement délivrée à la personne concernée, l'entrée doit lui être refusée au point de passage.

ETIAS fait l'objet d'une discussion dans le groupe de travail du Conseil FRONT depuis décembre 2016. Le Conseil doit trouver un accord jusqu'en juin 2017 afin de reprendre les entretiens avec le Parlement européen (trilogue) sur cette base. L'adoption du texte définitif est prévue pour la fin de l'année 2017.

Selon une estimation de la Commission européenne, les coûts de développement de l'ETIAS (de 2018 à 2020) et les coûts affectés à la première période d'exploitation (de 2021 à 2027) se montent actuellement à 761,6 millions d'euro. Un montant de 210 millions d'euro est prévu pour le développement du système, dont 96,5 millions à la charge des États Schengen. Selon une évaluation de la Commission, le coût d'exploitation durant la première période d'exploitation devrait s'élever à 199,3 millions d'euro à la charge des États-membres, donc à 28,5 millions d'euro par an environ. Tous les coûts d'exploitation de l'ETIAS doivent être couverts par les recettes tirées de la taxe de demande (5 euro par demande). On ne sait pas encore selon quel schéma les recettes seront versées aux États Schengen. Enfin, plusieurs États mettent en doute le calcul des coûts de la Commission.

<sup>84</sup> ETIAS = EU Travel Information and Authorization System.

<sup>85</sup> COM (2016) 731 final.

<sup>86</sup> Les ressortissants d'États tiers, qui entrent dans le champ d'application du programme appelé « Visa Waiver Programme » des États-Unis doivent s'enregistrer avant l'entrée dans l'ESTA (Electronic System for Travel Authorization).

<sup>87</sup> La vérification porte sur le risque que représente la personne concernée pour la sécurité intérieure, la sécurité publique et en matière d'immigration illégale.

<sup>88</sup> À l'heure actuelle, les autorités chargées des vérifications frontalières concernant les ressortissants d'États tiers exemptés de visa entrant dans l'espace Schengen via des frontières maritimes et nationales ne disposent d'aucune information préalable.

### 4.3.5 Remaniement des bases légales du SIS

Le 23 décembre 2016, la Commission européenne a présenté trois propositions de règlement pour modifier les bases légales<sup>89</sup> du SIS II. Les trois propositions traitent de l'utilisation du SIS aux fins de vérifications aux frontières<sup>90</sup>, de coopération policière et de coopération judiciaire en matière pénale<sup>91</sup> et de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier<sup>92</sup>. Les deux premières forment la base juridique de la création et de l'utilisation du SIS tandis que la troisième est conçue comme un complément. La nouveauté la plus importante consiste à créer des *catégories supplémentaires de signalement*. Ainsi, toutes les décisions de renvoi font impérativement l'objet d'un enregistrement dans le SIS, ce qui renforce l'efficacité dans le domaine des retours. Du fait des signalements correspondants, les États Schengen peuvent en effet prendre connaissance en tout temps d'une décision de renvoi prise par un État à l'égard de la personne faisant l'objet de la vérification. En outre, le signalement préventif d'enfants sera aussi possible lorsque le risque d'enlèvement par un des parents est présumé élevé. Enfin, les propositions de règlement prévoient un nouveau genre d'examen en particulier en matière de lutte contre le terrorisme (« *inquiry check* »). Cette catégorie de signalement, qui comble une lacune, permet aux autorités de retenir et d'interroger une personne<sup>93</sup>. Par ailleurs, les propositions visent à augmenter l'utilité policière du SIS via l'*amélioration de ses fonctionnalités* ; outre l'enregistrement et la consultation des photographies, des empreintes digitales et d'autres données biométriques, il sera possible de procéder à des comparaisons. Les empreintes digitales et les données biométriques contribueront aux identifications ou permettront de comparer les traces laissées sur le lieu de l'infraction par des délinquants inconnus avec celles qui figurent dans le SIS. On prévoit de procéder à l'identification par image faciale aux points de passage (portique automatique de vérification frontalière) dès qu'il sera techniquement possible de faire une comparaison de personnes par photographie. Les délibérations concernant ces trois propositions législatives ont lieu depuis janvier 2017 au sein du groupe de travail SCHENGEN MATTERS (acquis) et doivent se terminer fin juin 2017.

### 4.3.6 Révision de la directive sur les armes

La Commission européenne a présenté le 18 novembre 2015<sup>94</sup> une proposition de directive modifiant la directive relative au contrôle de l'achat et de la détention d'armes à feu<sup>95</sup>. Faisant suite aux attentats de Paris, elle a pour but d'accélérer la mise en œuvre du programme européen en matière de sécurité adopté en avril 2015<sup>96</sup>, auquel elle s'intègre. Les propositions de modifications ont ensuite été discutées au Conseil (groupe GENVAL) et y ont fait l'objet d'une controverse, raison pour laquelle les discussions ont été portées au niveau ministériel les 10 mars

<sup>89</sup> Règlement (CE) n° 1987/2006 (dév. n° 28) et décision 2007/533/JAI (dév. n° 42).

<sup>90</sup> COM (2016) 882 final.

<sup>91</sup> COM (2016) 883 final.

<sup>92</sup> COM (2016) 881 final.

<sup>93</sup> Ce signalement est plus contraignant pour la personne concernée que le signalement existant aux fins d'enregistrement discret mais moins qu'un signalement aux fins d'arrestation.

<sup>94</sup> COM(2015) 750 final.

<sup>95</sup> Directive 91/477/CEE (voir annexe B AAS)

<sup>96</sup> COM(2015) 185 final.

et 8 juin 2016. Sur la base du texte de compromis négocié en procédure dite de « trilogue », la directive révisée a été approuvée par le Parlement européen et le Conseil le 17 mai 2017<sup>97</sup>, ce qui devrait donner lieu à une notification à la Suisse dans les jours qui suivent. L'adoption et la mise en œuvre de la directive révisée étant toutefois soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale, la Suisse va faire usage du délai de deux ans prévu par l'AAS.

La directive modifiée vise avant tout à améliorer la traçabilité et à renforcer l'échange d'informations entre les autorités compétentes des États Schengen. Par ailleurs, la révision doit contribuer à réduire le risque que des armes à feu tombent entre de mauvaises mains et soient utilisées à des fins criminelles. Dans ce but, elle précise les directives en vigueur et les complète sur certains points, les principales nouveautés pouvant être résumées comme suit :

- *Extension du champ d'application de la directive.* Les armes à feu transformées en armes d'alarme, de signalisation et de spectacle entrent dans le champ d'application de la directive, dans la mesure où elles peuvent toujours être re-transformées en armes à feu.
- *Précision des conditions d'acquisition pour les armes à feu de catégorie A.* En raison du danger que représentent les armes de cette catégorie<sup>98</sup>, la formulation des conditions d'acquisition est précisée par une série de dispositions visant spécifiquement certaines catégories de personnes (collectionneurs, tireurs sportifs, etc.). Les règles en vigueur applicables aux autres catégories d'armes ne sont pas modifiées. Le projet prévoit toutefois que les autorisations délivrées doivent désormais faire l'objet d'un réexamen périodique.
- *Extension de la catégorie A.* Certaines armes à feu qui étaient jusqu'ici soumises à autorisation (catégorie B) sont désormais classées parmi les armes de la catégorie A. Il s'agit notamment des armes automatiques transformées en armes semi-automatiques – le tir à raffale pouvant être rétabli relativement aisément – ainsi que des armes semi-automatiques, dès lors que leur magasin peut contenir plus de 10 cartouches pour les armes longues ou 20 cartouches pour les armes courtes<sup>99</sup>. Ces armes ne pourront ainsi être acquises par des particuliers que pour une utilisation précise (par ex. le tir sportif)<sup>100</sup>. Il est toutefois prévu que la détention de telles armes légalement acquises auparavant pourra être « confirmée ».
- *Dispositions relatives au stockage des armes à feu et des munitions.* La directive oblige les États à légiférer en matière de prescriptions de sécurité pour le stockage des armes et des munitions, mais se limite à fixer des cri-

<sup>97</sup> La directive n'a pas encore été publiée au JO.

<sup>98</sup> La directive classe en trois catégories les armes à feu, selon leur dangerosité potentielle: armes à feu en principe interdites (catégorie A), armes à feu soumises à autorisation (catégorie B) et armes à feu soumises à déclaration (catégorie C).

<sup>99</sup> Pour autant que les armes semi-automatiques soient équipées d'un magasin de petite taille, ne contenant pas plus de 10 cartouches pour les armes longues ou de 20 cartouches pour les armes courtes, elles restent dans la catégorie B.

<sup>100</sup> En vertu d'une disposition retenue spécifiquement pour la Suisse, la remise, après le service militaire, des armes d'assaut (armes d'ordonnance) transformées en armes semi-automatiques, reste toujours possible.

tères généraux (par ex. stockage séparé des armes et des munitions, prise en compte de la dangerosité de l'arme).

- *Surveillance de la fabrication et du commerce d'armes.* D'une part, les États doivent soumettre le commerce d'armes à feu et de munitions sur Internet à certaines conditions-cadre, en particulier dans le but de créer plus de transparence en ce qui concerne les personnes impliquées. D'autre part, l'activité des courtiers en armes est en principe soumise aux règles applicables aux armuriers. Par ailleurs, le projet précise qu'en principe seuls les armuriers sont autorisés à transformer des armes et fixe des standards à observer, notamment pour la neutralisation et le marquage des armes<sup>101</sup>. Pour finir, l'obligation de marquage (lors de la fabrication ou de l'importation depuis un État tiers) est étendue à tous les éléments essentiels d'armes à feu.
- *Amélioration de la traçabilité.* Au vu de la durabilité des armes à feu, la directive prévoit une prolongation de la durée de conservation des données dans les registres d'armes<sup>102</sup>. Elle prévoit également que l'échange d'informations entre les États Schengen doit avoir lieu systématiquement et sous forme électronique, la portée exacte et les modalités de l'échange devant être fixées par la Commission (en collaboration avec les États Schengen) dans le cadre d'actes distincts.

### 4.3.7 Modification du règlement Dublin III

Le 4 mai 2016, la Commission européenne a proposé une modification<sup>103</sup> du règlement Dublin III<sup>104</sup> visant trois buts principaux : une conduite plus rapide et efficace des procédures, la prévention des mouvements secondaires et une répartition équitable visant à parer – par le biais d'un mécanisme de correction – aux déséquilibres trop importants dans la répartition des responsabilités.

L'une des nouveautés principales est la suppression de la possibilité d'un changement de compétence. Dès lors qu'un État est compétent pour l'examen d'une demande, il le reste toujours, même après un retour. Cela vise à faciliter la lutte contre les mouvements secondaires. Il est également prévu que les migrations secondaires illicites aient désormais un impact négatif sur la situation juridique dans le cadre de la procédure d'asile (limitation des voies de recours) et sur les droits des requérants à des prestations sociales. L'élément du projet de révision étant actuellement le plus débattu est la proposition de mécanisme de correction visant à répartir les responsabilités, essentiellement afin de soulager les États Dublin ayant des frontières extérieures, terrestres ou maritimes. Il est prévu que le mécanisme soit automatiquement

<sup>101</sup> Le marquage et la neutralisation d'armes doivent être considérées comme des tâches incombant à l'État, ou du moins soumises à la surveillance de ce dernier. Il est ainsi nécessaire de prendre les mesures appropriées pour assurer qu'il soit impossible d'effacer un marquage ou de réactiver une arme neutralisée ou l'une de ses pièces essentielles. Les standards techniques et les méthodes à observer dans ce cadre seront définis par la Commission dans des actes juridiques distincts.

<sup>102</sup> La directive prévoit que la durée de conservation des données doit correspondre à la durée de vie de l'arme, les armes devant demeurer enregistrées aussi longtemps qu'elles n'ont pas été détruites. Lorsqu'elles ont été détruites, l'accès aux données doit encore être garanti durant les 30 années suivant leur destruction.

<sup>103</sup> COM (2016) 270 final.

<sup>104</sup> Règlement (UE) n° 604/2013 (dév. Dublin n° 1a).

enclenché lorsque le nombre de requérants d'asile dans un État atteint un certain seuil. Dans ce but, un système automatique doit être mis au point, afin de suivre en temps réel le nombre de demandes enregistrées dans chacun des États Dublin. On détermine ainsi la part de l'ensemble des demandes enregistrées dans l'espace Dublin relevant de la compétence de chaque État. Cette valeur de référence est calculée proportionnellement à la population de l'État Dublin et à son PIB (ces deux facteurs comptant chacun pour moitié). Si le nombre de requérants d'asile dépasse 150% de ce chiffre de référence dans l'un des États Dublin, le mécanisme de correction est automatiquement appliqué. Une fois le seuil franchi, toutes les nouvelles demandes d'asile sont réparties entre les États n'ayant pas encore atteint 100% de la valeur de référence. Il est prévu qu'un État Dublin puisse choisir de ne pas participer à ce mécanisme de solidarité. Le projet de la Commission prévoit toutefois qu'une contribution de solidarité de € 250'000 par personne refusée doit alors être versée.

Les discussions au sein du groupe de travail ASYL du Conseil concernant ce mécanisme et la contribution de solidarité ont mis en évidence d'importantes différences entre les positions des participants. La présidence du Conseil souhaite donc obtenir un consensus sur ce point à un niveau politique plus élevé. Il est probable que le mécanisme proposé par la Commission fasse encore l'objet de modifications importantes. Les discussions techniques menées par les experts au sein du groupe de travail du Conseil ne reprendront sans doute que lorsqu'un consensus de principe aura été trouvé sur cette question. À ce jour toutefois, aucune indication ne peut encore être fournie sur la date d'adoption du projet de révision du règlement Dublin III. L'adoption par la Suisse d'un mécanisme de correction – tel que prévu le cas échéant par le règlement Dublin III révisé sera sans doute soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale.

### **4.3.8 Modification du règlement Eurodac**

À la suite des nouvelles propositions de réforme du système Dublin, la Commission européenne a également présenté le 4 mai 2016 une proposition<sup>105</sup> de modification du règlement Eurodac<sup>106</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 contribuer à la lutte contre l'immigration illégale et à faciliter les retours, les ressortissants d'États tiers ou les apatrides séjournant illégalement dans l'espace Dublin devant également être enregistrés dans le système<sup>107</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. Par ailleurs, l'âge à partir duquel ces données peuvent être collectées passera de 14 à 6 ans. Pour finir, le projet prévoit de simplifier la recherche et la comparaison des données pour les autorités de poursuite pénale. La Commission européenne espère ainsi non seulement accélérer les procédures de retour (et rendre plus difficile la

<sup>105</sup> COM (2016) 272 final

<sup>106</sup> Règlement (UE) n° 603/2013 (dév. Dublin n° 1b).

<sup>107</sup> Les ressortissants d'États tiers en séjour irrégulier qui sont entrés légalement peuvent être recensés via le système d'entrée/sortie (EES) prévu (voir ch. 4.3.1).

falsification d'identité), mais aussi obtenir de précieuses informations sur les mouvements migratoires secondaires à l'intérieur de l'espace Schengen/Dublin – que les États pourront utiliser pour prendre les mesures nécessaires – et lutter plus efficacement contre le terrorisme en Europe. 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 Renvois préjudiciels 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 un des objectifs centraux des 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>108</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>109</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 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, 91 renvois préjudiciels ont été notifiés à la Suisse, dont 21 durant la période sous revue. D'un point de vue matériel, les renvois préjudiciels transmis jusqu'à maintenant concernaient principalement les actes suivants<sup>110</sup> :

<sup>108</sup> Art. 9, par. 2, et art. 10 AAS ; art. 6, par. 2, et art. 7 AAD.

<sup>109</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'État 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 États Schengen ne participant pas à la procédure.

<sup>110</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).

Acte	Nombre total de renvoi	Période sous revue
Directive retours <sup>111</sup>	24	3 <sup>112</sup>
Directive 2001/40/CE (reconnaissance des décisions d'éloignement) <sup>113</sup>	1	--
Règlement Dublin II <sup>114</sup>	10	--
Règlement Dublin III <sup>115</sup>	15	10 <sup>116</sup>
Règlement d'application de Dublin <sup>117</sup>	1	1 <sup>118</sup>
Directive sur la protection des données <sup>119</sup>	19	3 <sup>120</sup>
Code frontières Schengen <sup>121</sup>	9	1 <sup>122</sup>
Code des visas <sup>123</sup>	5	2 <sup>124</sup>
Règlement relatif aux passeports biométriques et aux documents de voyage <sup>125</sup>	2	--
CAAS <sup>126</sup>	3	--
Règlement (CE) n° 1931/2006 <sup>127</sup> (petit trafic frontalier)	1	--
Directive « armes à feu » <sup>128</sup>	2	1 <sup>129</sup>
<b>Total</b>	<b>91</b>	<b>21</b>

## 5.2 Evolution durant la période sous revue

### 5.2.1 Procédures achevées

Durant la période sous revue, la CJUE a clos huit procédures<sup>130</sup> qui ont été notifiées à la Suisse. Dans trois de ces procédures, la Suisse a rendu des observations par

<sup>111</sup> Directive 2008/115/CE (dév. n° 78)

<sup>112</sup> Aff. C-184/16 (*Petrea*), C-199/16 (*Nianga*) et C-225/16 (*Ouhrami*).

<sup>113</sup> Annexe B de l'AAS.

<sup>114</sup> Règlement (CE) n° 343/2003 (art. 1, par. 1, AAD).

<sup>115</sup> Règlement (CE) n° 604/2013 (dév. Dublin n° 1a).

<sup>116</sup> Aff. C-201/16 (*Shiri*), C-360/16 (*Hasan*), C-490/16 (*A. S.*), C-578/16 PPU (*C.K. et al.*), C-646/16 (*Jafari*), C-647/16 (*Hassan*), C-670/16 (*Mengesteab*), C-56/17 (*Fathi*), C-163/17 (*Jawo*) et C-36/17 (*Ahmed*).

<sup>117</sup> Règlement (CE) n° 1560/2003 (dév. Dublin n° 2).

<sup>118</sup> Aff. jointes C-47/17 et C-48/17 (*X. et al.*).

<sup>119</sup> Directive 95/46/CE (annexe B AAS et acte final AAD)

<sup>120</sup> Aff. C-210/16 (*Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein*), C-25/17 (*Jehovan to-distajat*) et C-136/17 (*C.G. et al.*).

<sup>121</sup> Les arrêts concernaient la version originelle du code frontière (règlement (CE) n° 562/2006, dév. n° 14), mais ils restent valables pour la version « codifiée » du code frontières (dév. n° 178).

<sup>122</sup> Aff. C-378/16 (*C*).

<sup>123</sup> Règlement (CE) n° 810/2009 (dév. n° 88)

<sup>124</sup> Affaires C-403/16 (*El-Hassani*) et C-638/16 PPU (*X et X*).

<sup>125</sup> Règlement (CE) n° 2252/2004 (dév. n° 2)

<sup>126</sup> Convention d'application du 19 juin 1990 de l'accord de Schengen (voir annexe A, partie 1, AAS).

<sup>127</sup> Annexe B de l'AAS.

<sup>128</sup> Directive 91/477/CEE (annexe B de l'AAS) dans la version de la directive 2008/51/CE (dév. n° 56).

<sup>129</sup> Aff. C-267/16 (*Buhagiar et al.*).



écrit. La CJUE a rendu un jugement sur le fond dans les trois affaires<sup>131</sup>. Voici un aperçu des arrêts rendus.

- Dans l'affaire C-486/14 (*Kossowski*), la CJUE s'est penchée sur la portée du principe *ne bis in idem* inscrit à l'art. 54 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen (CAAS)<sup>132</sup> et à l'art. 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>133</sup> (ci-après Charte). Dans son arrêt, la Cour a souligné qu'il convenait d'interpréter l'art. 54 CAAS non pas seulement en regard de la libre circulation des personnes, mais aussi en relation avec la prévention de la criminalité et la lutte contre ce phénomène au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, et par conséquent en relation avec l'art. 50 de la Charte. Elle a conclu qu'une décision du ministère public mettant fin aux poursuites pénales et clôturant, de manière définitive sous réserve de sa réouverture ou de son annulation, la procédure d'instruction menée contre une personne, sans que des sanctions aient été imposées, ne pouvait pas être qualifiée de décision définitive lorsqu'il ressort de la motivation de cette décision que ladite procédure a été close sans qu'une instruction approfondie ait été menée.
- Dans l'affaire C-47/15 (*Affum*), la CJUE devait se prononcer sur l'interprétation de la directive retours<sup>134</sup>. Cette affaire concernait une femme ghanéenne placée en garde à vue pour entrée illégale sur le territoire français. Elle avait été contrôlée et arrêtée par des agents de la police française peu avant de quitter la France, alors qu'elle était à bord d'un autobus en provenance de Belgique et à destination du Royaume-Uni. La Cour a indiqué qu'il s'agissait d'un séjour irrégulier au sens de la directive retours, laquelle était par conséquent applicable. Elle a noté que le fait d'infliger une peine d'emprisonnement au ressortissant d'un État tiers en situation irrégulière entravait l'efficacité de la directive retours. Celle-ci s'oppose en effet à ce qu'une telle peine soit infligée avant le déclenchement de la procédure de retour pour la seule raison que le ressortissant d'un État tiers a franchi illégalement une frontière intérieure de l'espace Schengen. L'interdiction statuée vaut aussi si la personne en question transite par un État de l'espace Schengen, qu'elle y est arrêtée alors qu'elle s'appretait à quitter l'espace en question et qu'une procédure de retour vers l'État Schengen dont elle venait est enclenchée. La Cour s'est référée dans son arrêt à l'arrêt *Achughbabian*<sup>135</sup>, selon lequel la directive s'oppose à une réglementation d'un État membre réprimant le séjour irrégulier par des sanctions pénales si cette réglementation permet l'emprisonnement d'un ressortissant d'un pays tiers auquel la procédure de retour établie par cette directive n'a pas encore été appliquée.
- Dans l'affaire C-155/15 (*Karim*), ayant pour objet une demande de décision préjudicielle, la Cour a dû trancher deux questions d'interprétation du règle-

<sup>130</sup> Aff. C-486/14 (*Kossowski*), C-47/15 (*Affum*), C-63/15 (*Ghezelbash*), C-155/15 (*Karim*), C-191/15 (*Verein für Konsumenteninformationen*), C-398/15 (*Manni*), C-638/16 PPU (*X et X*).

<sup>131</sup> La CJUE a radié la procédure concernant l'aff. 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>132</sup> Voir note de bas de page 126.

<sup>133</sup> JO C 326 du 26.10.2012, p. 391.

<sup>134</sup> Directive 2008/115/CE (dév. n° 78).

<sup>135</sup> Aff. C-329/11 (*Achughbabian*).

ment Dublin-III<sup>136</sup> en rapport avec un ressortissant syrien dont la demande de permis de séjour avait été rejetée par la Suède au motif qu'il avait déjà introduit une telle demande auprès de la Slovénie. Les autorités slovènes ont donné suite à la demande des autorités suédoises de reprendre l'homme en charge. Ce dernier a fait valoir que la République de Slovénie n'était pas l'État membre responsable de l'examen de sa demande d'asile, dans la mesure où il a quitté l'espace Schengen durant plus de trois mois après sa première demande d'asile. La Cour a tout d'abord confirmé que l'art. 19, par. 2, du règlement Dublin-III était applicable en pareille situation (seconde question préjudicielle). Concernant la question de la portée du droit de recours prévu à l'art. 27, par. 1, du règlement, en rapport avec son considérant 19, la Cour a confirmé qu'un requérant d'asile pouvait faire valoir une violation de l'art. 19, par. 2, second alinéa, du règlement Dublin-III pour contester une décision de transfert.

### 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>137</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 ni sur l'exécution en Suisse. Au cours de la période sous revue, la Suisse a pris position sur 9 des 21 renvois préjudiciels<sup>138</sup> notifiés. Ces neuf procédures, encore en cours, concernaient les points suivants<sup>139</sup> :

- Aff. C-199/16 (*Nianga*), notifiée le 18 mai 2016 : la procédure de renvoi préjudiciel concerne l'interprétation de l'art. 5 de la directive retours<sup>140</sup> à la lumière de l'art. 47 de la Charte<sup>141</sup>. La Cour doit trancher la question de savoir à quel stade de la procédure de retour les autorités nationales doivent tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, de la vie familiale et de l'état de santé du ressortissant concerné d'un pays tiers : est-ce au moment de prononcer la décision de retour ou faut-il examiner ou réexaminer ces aspects plus tard, dans la perspective de l'exécution du renvoi ?
- Aff. C-201/16 (*Shiri*), notifiée le 18 mai 2016 : la procédure a pour objet la portée du droit de recours inscrit à l'art. 27, par. 1, du règlement Dublin-III<sup>142</sup> contre la décision de ne pas entrer en matière sur la demande d'asile faute de compétence. La Cour doit déterminer si un requérant d'asile peut faire valoir par voie de recours que la compétence doit passer à l'État qui demande son transfert dans l'État responsable selon les critères Dublin si le

<sup>136</sup> Règlement (UE) n° 604/2013 (dév. Dublin n° 1a).

<sup>137</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>138</sup> Voir ch. 5.1.

<sup>139</sup> Pour connaître l'état des procédures, voir la liste des développements notifiés à la Suisse, consultable à l'adresse <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html>.

<sup>140</sup> Directive 2008/115/CE (dév. n° 78).

<sup>141</sup> Voir note de bas de page 133.

<sup>142</sup> Règlement (UE) n° 604/2013 (dév. Dublin n° 1a).

premier de ces États n'effectue pas le transfert dans les six mois qui lui sont impartis. Si la Cour confirme ce droit, elle devra répondre à une seconde question portant sur l'automatisme de la transmission de la responsabilité au sens de l'art. 29, par. 2, du règlement Dublin-III : la responsabilité passe-t-elle *eo ipso* à l'État qui demande à transférer le requérant d'asile sans exécuter le transfert ou faut-il d'abord que l'État à l'origine responsable rejette formellement la demande de prendre ou de reprendre en charge la personne concernée?

- Aff. C-255/16 (*Ouhrami*), notifiée le 6 juin 2016 : il s'agit pour la Cour d'interpréter l'art. 11, par. 2, de la directive retours<sup>143</sup>, qui prescrit une durée maximale de cinq ans pour les interdictions d'entrée (sauf si le ressortissant d'un pays tiers visé constitue une menace grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure). Plus précisément, la Cour devra définir si cette disposition indique aussi à partir de quand cette durée maximale commence à courir (dès le moment où la décision prend effet ou seulement une fois que la personne concernée a effectivement quitté le pays). Si tel est le cas, la Cour devra également clarifier le droit transitoire et dire si la disposition est applicable aux interdictions d'entrée prononcées avant l'entrée en vigueur de la directive ou avant sa date de mise en œuvre.
- Aff. C-346/16 (*C*), notifiée le 25 juillet 2016 : la Cour doit se pencher pour la quatrième fois<sup>144</sup> 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>145</sup>. Concrètement, il en va pour l'essentiel de la question de l'admissibilité des contrôles de police effectués en l'absence de tout soupçon : a) dans la zone frontalière 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 à importer des objets interdits) ou b) dans les gares et les trains lorsque l'analyse de la situation ou l'expérience de la police des frontières permettent de supposer qu'ils sont empruntés pour entrer illégalement.
- Aff. C-360/16 (*Hasan*), notifiée le 4 août 2016 : il s'agit du cas d'un requérant d'asile transféré dans le pays membre initialement responsable, à savoir l'Italie, après que sa demande d'asile a été rejetée en Allemagne qui, après être retourné directement en Allemagne, a attaqué la décision de son renvoi auprès de l'instance supérieure. La Cour doit notamment déterminer si, selon les principes du règlement Dublin-III<sup>146</sup>, l'état de fait déterminant pour l'examen juridique de la décision de transfert est celui qui prévaut au moment du transfert<sup>147</sup> ou s'il faut tenir compte des développements ultérieurs<sup>148</sup>. La Cour doit en outre préciser quelles dispositions sont applicables

<sup>143</sup> Directive 2008/115/CE (dév. n° 78).

<sup>144</sup> Dans les aff. C-188/10 (*Melki et Abdeli*), C-278/12 (*Adil*) et C-9/16 (*A*), les faits étaient à peu près semblables.

<sup>145</sup> Le règlement (UE) 2016/399 (dév. n° 178) regroupe les règles contenues dans le code frontières Schengen (règlement (CE) n° 562/2006, dev. n° 14) et ses modifications ultérieures (sans changements matériels) dans un acte codifié.

<sup>146</sup> Règlement (UE) n° 6014/2013 (dév. Dublin n° 1a).

<sup>147</sup> Au motif qu'un transfert effectué dans les délais impartis règle définitivement les questions de responsabilité et rend les dispositions du règlement Dublin-III relatives à la responsabilité inapplicables aux développements ultérieurs.

<sup>148</sup> Par ex. un dépassement de délai lors de l'exécution du transfert.

si le transfert ne règle pas définitivement les questions de responsabilité (art. 23, 24 et 29 du règlement Dublin-III).

- Aff. C-490/16 (*A.S.*), notifiée le 27 octobre 2016 : cette procédure de renvoi préjudiciel porte également sur le règlement Dublin-III<sup>149</sup>. La Slovénie a demandé à la Cour s'il fallait interpréter la condition de franchissement irrégulier de la frontière figurant à l'art. 13, par. 1, du règlement de manière isolée ou en relation avec l'art. 3, ch. 2, de la directive retours<sup>150</sup> ou l'art. 5 du code frontières Schengen<sup>151</sup>. La Cour doit par ailleurs examiner s'il y a franchissement irrégulier de la frontière lorsqu'un État Dublin situé sur la route des Balkans organise le passage de la frontière vers un autre État Dublin par une décision souveraine dans le but de faire simplement transiter la masse des migrants par son territoire. Enfin, la Cour doit dire si les délais continuent ou non de courir si le requérant fait usage des voies de recours à sa disposition (y compris de la procédure de renvoi préjudiciel).
- Aff. C-646/16 (*Jafari*), notifiée le 16 février 2017. Il s'agit là encore d'une question d'interprétation du règlement Dublin-III<sup>152</sup>. L'affaire porte sur deux ressortissants afghans dont les demandes d'asile ont été rejetées en Autriche, dont le renvoi a été ordonné et pour qui la légalité du transfert en Croatie a été confirmée. La Cour doit déterminer s'il faut interpréter l'art. 12 (« Délivrance de titres de séjour ou de visas ») et l'art. 13 (« Entrée et/ou séjour ») isolément ou, comme dans l'affaire précédente, en relation avec d'autres bases légales de l'UE. Elle doit aussi se prononcer sur la légalité des entrées sur le territoire d'États Dublin dans le cadre des flux migratoires de masse sur la route des Balkans : ces entrées tolérées pourraient-elles être considérées comme licites pour des motifs humanitaires comme le prévoit le code frontières Schengen?
- Aff. jointes C-47/17 et C-48/17 (*X. et al.*), notifiées le 7 mars 2017. Ces affaires ont pour objet la portée juridique de la demande de réexamen de la requête<sup>153</sup>, telle qu'instituée par l'art. 5, par. 2, du règlement d'application de Dublin<sup>154</sup>. La Cour doit indiquer le délai dans lequel l'État Dublin requis doit répondre à la demande de réexamen (dans les deux semaines ou dans un autre délai approprié?) et préciser les conséquences du non-respect de ce délai (y a-t-il transfert de responsabilité à l'État requis ou l'État requérant demeure-t-il compétent?). Elle doit aussi donner le délai dans lequel l'État requérant doit informer la personne concernée que sa demande d'asile sera traitée par un autre État du fait de la procédure de réexamen.
- Aff. C-163/17 (*Jawo*), notifiée le 4 avril 2017. Le tribunal compétent souhaite que la Cour tranche la question de savoir si l'expression « prend la fuite » figurant à l'art. 29, par. 2, du règlement Dublin-III<sup>155</sup> ne s'applique qu'aux requérants d'asile qui se soustraient volontairement et de manière ciblée aux

<sup>149</sup> Voir note de bas de page 146.

<sup>150</sup> Voir note de bas de page 143.

<sup>151</sup> Voir note de bas de page 146.

<sup>152</sup> Voir note de bas de page 146.

<sup>153</sup> Par cette procédure, l'État Dublin requérant peut demander le réexamen de sa demande d'admission ou de réadmission d'un requérant si sa première demande a été rejetée par l'État requis.

<sup>154</sup> Règlement (CE) n° 1560/2003 (voir l'art. 1 AAD).

<sup>155</sup> Voir note de bas de page 146.

autorités compétentes pour l'exécution du renvoi ou s'il suffit qu'un requérant n'ait pas séjourné depuis un certain temps dans le logement qui lui a été attribué sans en informer les autorités concernées. Il demande aussi comment intervient la prolongation de délai au sens du par. 1. Enfin, il souhaite savoir si le transfert du requérant dans l'État compétent est illicite s'il risque d'y subir un traitement inhumain ou dégradant une fois obtenu le statut de réfugié.

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 Evaluations Schengen**

### **6.1 Aperçu de la procédure d'évaluation**

L'application correcte et uniforme de l'acquis de Schengen dans tous les États participants est une condition essentielle du bon fonctionnement de l'espace Schengen. En conséquence, l'application des dispositions dans tous les États Schengen sont contrôlées dans le cadre d'une procédure d'évaluation. Cette procédure est exécutée pour la première fois avant l'entrée d'un État 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) donne de nouvelles bases au mécanisme d'évaluation et développe son contenu<sup>156</sup>. D'une part, le champ d'application du mécanisme a été étendu aux domaines « frontières intérieures » (suppression des contrôles de personnes) et « retours »<sup>157</sup>. D'autre part, parallèlement à la forme « traditionnelle » de l'évaluation, l'évaluation « ordinaire », dans le cadre de laquelle chaque État Schengen est évalué dans tous les domaines à un rythme fixé à l'avance<sup>158</sup>, deux nouveaux types d'évaluation ont vu le jour :

- Les « *visites inopinées* », dont les États Schengen concernés ne sont informés que très peu de temps avant que l'évaluation commence (généralement 24 heures à l'avance ou même au début de l'évaluation dans le domaine des frontières intérieures). Conformément à la pratique actuelle, cette forme d'évaluation est employée avant tout dans le domaine des frontières intérieures et extérieures, mais également de façon ponctuelle dans les domaines des retours et des visas.
- Les « *évaluations thématiques* », dans le cadre desquelles plusieurs États Schengen sont évalués en même temps sur un sujet spécifique<sup>159</sup>. Comme pour les visites inopinées, tous les États peuvent être visés, indépendamment de la question de savoir si une évaluation ordinaire est prévue ou non pour l'année en question.

<sup>156</sup> Pour de plus amples informations sur ce point, voir le message du Conseil fédéral du 9 avril 2014, FF 2014 3197.

<sup>157</sup> Le contrôle porte avant tout sur le respect de la directive retours (directive 2008/115/CE, dév. n° 78).

<sup>158</sup> En moyenne tous les cinq ans.

<sup>159</sup> L'évaluation thématique vise actuellement la « coopération locale Schengen ». Il n'est toutefois pas exclu que ce type d'évaluation soit étendu à d'autres domaines.

Les procédures d'évaluation entamées après le 26 novembre 2016 sont planifiées et menées selon les modalités de ce nouveau mécanisme, dans le cadre duquel la Commission européenne est responsable de coordonner la planification et la conduite opérationnelle des procédures<sup>160</sup>. Concrètement, les évaluations suivent en principe les étapes suivantes :

- L'évaluation commence par l'envoi aux États concernés d'un *questionnaire* détaillé relatif à la mise en œuvre de l'acquis de Schengen (phase 1). Il s'agit d'un questionnaire standard, transmis à l'État Schengen concerné avant le 1<sup>er</sup> juillet de l'année précédant l'année de l'évaluation.
- La mise en œuvre et l'application de l'acquis de Schengen est ensuite examinée domaine par domaine<sup>161</sup> par différents groupes d'évaluation<sup>162</sup> (phase 2), chacun dirigé par un représentant de l'un des États Schengen et par un représentant de la Commission européenne (« experts chefs de file »). Les contrôles auprès des autorités compétentes des États concernés ont généralement lieu sur place (« inspections ») et durent environ une semaine.
- Sur la base de leurs constatations, les groupes d'experts élaborent un *rapport* pour chacun des domaines, dans lequel ils font état des résultats de leurs examens et les évaluent (phase 3). Cette évaluation se fait sur la base d'une classification dans l'une des trois catégories suivantes : « conforme », « conforme, mais améliorations nécessaires », « non conforme ». L'attribution d'un point examiné à cette dernière catégorie suppose qu'une violation de dispositions contraignantes de l'acquis Schengen ait été constatée. Après que les États Schengen aient fait part de leur approbation des projets de rapport dans le cadre du « Comité mixte Schengen », ils sont formellement adoptés par la Commission européenne.
- Sur proposition de la Commission et sur la base des rapports d'évaluation, le Conseil de l'UE délibère ensuite sur les *recommandations* concrètes devant être formulées à l'intention de l'État évalué (phase 4). Sa décision est préparée dans les groupes de travail<sup>163</sup> compétents, au sein desquels la Suisse est représentée.
- Les recommandations adoptées par le Conseil sont contraignantes pour l'État évalué. Ce dernier a ainsi l'obligation de remédier aux défauts identifiés et d'annoncer les mesures qu'il entend prendre pour se conformer aux recommandations (phase 5, « suivi »). La procédure diffère en fonction du

<sup>160</sup> La responsabilité première en matière d'évaluation demeure toutefois celle des États Schengen eux-mêmes (« *peer-to-peer* »). Pour la mise en œuvre des différentes mesures, la Commission est en effet tenue d'obtenir l'approbation des États Schengen dans le cadre du « Comité mixte Schengen ». Le Conseil reste – pour sa part – compétent pour l'adoption des recommandations concrètes à l'intention des États évalués.

<sup>161</sup> Pour la Suisse, les domaines sont les suivants : frontières extérieures (aéroports), retours et réadmissions, système d'information Schengen (SIS II/SIRENE), politique commune en matière de visas, coopération policière et protection des données.

<sup>162</sup> Les groupes d'évaluation comprennent au maximum deux experts de la Commission et les huit experts des États Schengen. Par ailleurs, des représentants de Frontex, Europol ou d'autres organisations de l'UE peuvent également intégrer les groupes en tant qu'observateurs.

<sup>163</sup> Les aspects techniques des recommandations sont discutés au sein du groupe « Evaluation de Schengen » (SCHEVAL) et leurs aspects politiques sont débattus au sein du « Comité des représentants permanents » (COREPER).

type de manquement constaté<sup>164</sup>. Dès lors que la recommandation vise des points qui ont obtenu la mention « conforme, mais améliorations nécessaires », il suffit que l'État Schengen visé fournisse des informations dans un délai de six mois suivant la réception de la recommandation. Pour les points qualifiés de « non conformes » toutefois, l'État Schengen concerné doit se soumettre à une obligation de fournir des rapports détaillés et réguliers<sup>165</sup>. Cette obligation perdure jusqu'à ce que les manquements constatés aient été corrigés. Si nécessaire, la Commission peut effectuer de nouvelles inspections ou visites inopinées pour s'assurer de la mise en œuvre du plan d'action défini.

## **6.2 Evolutions durant la période sous revue**

### **6.2.1 Inspections effectuées**

Durant la période sous revue (mai 2016 à avril 2017), des visites ont eu lieu dans le cadre de la procédure d'*évaluation ordinaire* dans huit États Schengen (EL, HR, MT, FR, BE, DK, IS, SE), conformément au programme pluriannuel de la Commission européenne. En outre, la Commission a effectué cinq *visites inopinées* dans les domaines « frontières extérieures », « frontières intérieures » et « retours » et évalué dans ce cadre cinq États Schengen<sup>166</sup> différents. Aucune évaluation thématique n'a en revanche eu lieu durant la période examinée.

### **6.2.2 Recommandations adoptées par le Conseil**

#### *6.2.2.1 Évaluations ordinaires*

Au cours de la période sous revue, le Conseil de l'UE a adopté des recommandations relatives à l'évaluation ordinaire d'un total de neuf États (DE, NL, LU, IT, EL, FL, HR, BE, AT). Parmi ces États, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Luxembourg et l'Italie ont reçu des recommandations dans *tous les domaines* de la coopération Schengen, à savoir : « frontières extérieures », « coopération policière », « SIS/SIRENE », « visas », « retours » et « protection des données ». La Grèce a également fait l'objet de recommandations dans l'entier de ces domaines, à l'exception de celui de la protection des données. Quant au Liechtenstein et à la Croatie, ils se sont vu adresser des recommandations dans trois domaines : « retours », « coopération policière » et « SIS/SIRENE » pour le Liechtenstein ; « frontières extérieures », « visas » et « pro-

<sup>164</sup> Voir l'art. 16 du règlement (UE) n° 1053/2013 (dév. n° 150).

<sup>165</sup> L'État Schengen évalué doit en premier lieu élaborer dans un délai de trois mois un plan d'action pour remédier aux défauts constatés (un mois en cas de manquements graves). Après trois mois supplémentaires (deux mois en cas de manquements graves), la Commission doit être informée une première fois de l'état de la mise en œuvre du plan d'action. La Commission doit ensuite être informée tous les trois mois des évolutions, jusqu'à son exécution complète.

<sup>166</sup> L'*Estonie* a fait l'objet d'une évaluation dans le domaine « frontières extérieures » (frontière avec la Russie). Dans le domaine « frontières intérieures », des visites inopinées ont eu lieu en *Autriche* (frontière avec la Hongrie et l'Italie), en *République tchèque* (frontière avec l'Allemagne). La *France* et l'*Allemagne* ont pour leur part fait l'objet d'une évaluation dans le domaine « retours ».

tection des données » pour la Croatie. Enfin, la Belgique et l'Autriche ont reçu des recommandations dans le domaine de la « protection des données ».

D'un point de vue temporel, les recommandations adoptées par le Conseil de l'UE relatives à cinq États (DE, NL, BE, AT, FL) font suite à des évaluations qui se sont tenues durant l'année 2015, tandis que celles relatives aux quatre autres États (LU, HR, IT, EL) ont trait à des évaluations qui ont eu lieu durant l'année 2016.

Au vu du nombre important d'États ayant fait l'objet de recommandations de la part du Conseil l'UE (voir la liste figurant à l'annexe 2), seul le contenu des recommandations les plus importantes formulées à l'égard desdits États est résumé ci-dessous, structuré en fonction des domaines évalués :

- *Frontières extérieures :*

La première évaluation de la *Croatie* a mis en exergue de sérieux manquements ayant donné lieu à un nombre important de recommandations de la part du Conseil de l'UE. En effet, il convient de rappeler que bien que la Croatie soit devenue membre de l'UE dès le 1<sup>er</sup> juillet 2013, ce n'est qu'en 2015 qu'elle a subi sa première évaluation visant à déterminer si elle remplit les conditions pour faire partie de l'espace Schengen. Parmi les principales recommandations formulées par le Conseil de l'UE figurent la mise en place d'une stratégie de gestion intégrée des frontières, l'augmentation du nombre d'agents chargés d'exécuter les tâches pratiques de contrôle aux frontières, l'amélioration du niveau de professionnalisme et de la performance desdits contrôles, ainsi que la mise à disposition des infrastructures et équipements nécessaires à la vérification aux frontières, notamment maritimes.

Eu égard à la *Grèce*, les principales recommandations adoptées par le Conseil de l'UE concernent le développement d'une stratégie de gestion intégrée des frontières et la garantie des ressources humaines et techniques suffisantes pour répondre aux besoins opérationnels accrus en cas de situations de crise. L'amélioration de la formation et des compétences linguistiques des garde-frontières ainsi que l'introduction d'un système d'analyse de risque ont également été requises.

En ce qui concerne l'Allemagne, l'Italie et les Pays-Bas, de nombreux points positifs sont ressortis de leurs évaluations respectives. En *Allemagne*, le vaste réseau d'officiers de liaison dans les pays tiers, le site intranet pour l'analyse des risques ainsi que le système de formation avancée dont bénéficient les garde-frontières ont été soulignés. Toutefois, le Conseil de l'UE a également prié cet État de doter tous ses points de passage frontaliers de l'équipement approprié pour exécuter la vérification aux frontières et de procéder à des vérifications plus systématiques dans les bases de données pertinentes. De plus, il l'a invité à augmenter la capacité de certaines zones d'attente de l'Aéroport de Munich pour améliorer la gestion des flux de passagers.

Quant à l'*Italie*, le Conseil de l'UE a salué la bonne coopération entre la police aux frontières et les transporteurs aériens. Pour le reste, les principales recommandations qu'il a formulées portent, d'une part, sur l'enregistrement de tous les migrants sans exception et l'intensification des consultations des bases de données contenant des signalements et, d'autre part, sur l'élaboration d'une stratégie nationale de gestion intégrée des frontières qui



décrivait les principes, les responsabilités et les priorités en matière de mise en œuvre et de développement de la gestion des frontières.

Eu égard des *Pays-Bas*, le Conseil de l'UE a notamment relevé, au titre de bonne pratique, le fait que des auto-évaluations Schengen soient régulièrement effectuées au niveau national et que des mesures de prévention basées sur les risques et favorisant l'identification de crimes transfrontaliers soient adoptées. Il a cependant recommandé de remédier à l'absence occasionnelle de contrôles à certains points de passage frontaliers et au manque de personnel suffisamment qualifiés et formés à certains desdits points de passage.

Enfin, le Conseil de l'UE a recommandé au *Luxembourg* tant d'augmenter d'urgence les effectifs à l'aéroport de Luxembourg-Findel afin d'assurer des vérifications aux frontières de qualité élevée que d'approfondir sa stratégie nationale de gestion intégrée aux frontières.

- *Coopération policière :*

Les évaluations de l'Allemagne, des Pays-Bas et du Lichtenstein dans le domaine de la coopération policière ont mises en exergue de très nombreuses bonnes pratiques et n'ont donné lieu qu'à peu de recommandations. Parmi celles-ci, relevons que l'*Allemagne* a été priée d'examiner les possibilités de renouveler divers accords bilatéraux et de collecter de façon plus systématique des statistiques relatives aux poursuites transfrontalières. Eu égard aux *Pays-Bas*, le Conseil de l'UE a essentiellement recommandé d'envisager la création d'un système de gestion des dossiers en ligne, d'une part, et de poursuivre et intensifier ses efforts visant à mettre en œuvre un système d'information commun, d'autre part. Le *Lichtenstein*, quant à lui, a été principalement invité à revoir et augmenter, le cas échéant, les effectifs de l'unité de coopération policière internationale.

Quant à l'*Italie*, le Conseil de l'UE a salué le fait que le régime juridique en matière de coopération policière était bien rodé et que des accords bilatéraux avec tous les pays limitrophes avaient été conclus. Il a néanmoins invité l'Italie, en substance, à exploiter pleinement les possibilités de coopération offertes par ces accords bilatéraux et à mettre toutes les bases de données internationales à disposition de tous les services compétents. Enfin, le *Luxembourg* a essentiellement été invité à moderniser son cadre juridique pour la coopération transfrontière des services répressifs.

- *Visas :*

La première évaluation de la *Croatie* dans le domaine des visas a donné lieu à de nombreuses recommandations de la part du Conseil de l'UE. En substance, cet État a été prié de restructurer le flux de travail de certaines ambassades afin d'optimiser l'utilisation des ressources du service des visas, de veiller à ce chaque étape du processus de la décision concernant une demande de visa fasse l'objet d'un enregistrement précis et détaillé dans le système informatique, et de s'assurer que les refus ne soient fondés que sur des motifs énumérés à l'art. 32 du code des visas<sup>167</sup>.

Eu égard aux autres États évalués, les recommandations adoptées par le Conseil de l'UE sont relativement peu nombreuses et peuvent être résumées

<sup>167</sup> Règlement (CE) n° 810/2009 (dév. n° 88).

comme suit. L'*Allemagne* a principalement été invité, d'une part, à ce que les données relatives aux visas délivrés soient transférées au système central VIS sans délai et, d'autre part, à mettre à niveau le système informatique national afin d'empêcher l'impression d'un visa en cas de réponse négative au terme de la consultation préalable. Les *Pays-Bas* ont été priés d'utiliser et de mettre en œuvre correctement le VIS et il a été recommandé au *Luxembourg* que leurs consulats vérifient systématiquement si des demandes de visa antérieures ont été introduites par la même personne. Enfin, les principales recommandations relatives à l'*Italie* portent sur l'amélioration et l'utilisation plus systématique du VIS et celles relatives à la *Grèce* ont trait au fait de lier systématiquement dans le VIS les demandes des personnes voyageant ensemble.

- *Système d'information Schengen (SIS) :*

En ce qui concerne l'évaluation de l'*Allemagne*, le Conseil de l'UE a salué le degré élevé d'automatisation des contrôles aux frontières dans les aéroports mais l'a invité à pleinement mettre en œuvre les nouvelles fonctions offertes par le SIS II ainsi que prendre les mesures nécessaires afin d'éviter tout décalage dans le lien entre la copie nationale et la base de données du SIS central.

Quant aux *Pays-Bas*, le Conseil de l'UE a relevé que grâce au degré élevé d'innovation et à la mise au point d'appareils portables embarqués dans les voitures de la police, le SIS II était très proche de l'utilisateur final et utilisé dans les procédures de travail quotidiennes. Il a néanmoins invité cet État à contrôler systématiquement les ressortissants des pays tiers à l'entrée aux frontières, conformément aux exigences de l'art. 8 du code frontières Schengen<sup>168</sup>, et à dispenser aux garde-frontières des formations de suivi suffisantes.

Enfin, le Conseil de l'UE a souligné de nombreuses bonnes pratiques suite à l'évaluation du *Lichtenstein*, de l'*Italie*, du *Luxembourg* et de la *Grèce*. Il n'a ainsi émis que peu recommandations et, en substance, a invité le *Lichtenstein* à adopter un plan de sécurité conformément au Règlement (CE) n° 1987/2006<sup>169</sup> et a recommandé à l'*Italie* d'accroître considérablement le nombre d'agents affectés au Bureau SIRENE et de s'assurer que toutes les autorités compétentes aient accès au SIS. De plus, il a invité le *Luxembourg* à limiter l'accès au SIS au seul personnel dûment habilité et a recommandé à la *Grèce* de mettre en œuvre, sans délai, une infrastructure opérationnelle et sécurisée pour son système national.

- *Retours :*

Au terme de l'évaluation de la *Grèce*, le Conseil de l'UE a essentiellement invité cet État à prendre toutes les mesures nécessaires afin de mettre en œuvre sans délai les décisions de retour relatives aux ressortissants de pays tiers séjournant illégalement en Grèce, rendues conformément à la directive retours<sup>170</sup>, et de veiller à détenir lesdits ressortissants dans des locaux et conditions respectant les standards de protection des droits fondamentaux.

<sup>168</sup> Règlement (UE) n° 2016/399 (dév. n° 178).

<sup>169</sup> Règlement (CE) n° 1987/2006 (dév. n° 28).

<sup>170</sup> Directive 2008/115/EC (dév. n° 78).

S'agissant de l'*Allemagne*, le Conseil de l'UE lui a recommandé, en substance, d'exécuter les décisions de retour conformément à la directive retours et de fournir des données et des statistiques fiables dans ce domaine. Par ailleurs, certaines dispositions de la loi allemande sur le séjour des étrangers devraient être modifiées afin d'être conformes aux objectifs de cette directive.

Eu égard à l'évaluation des *Pays-Bas*, le Conseil de l'UE a considéré le système de tutelle des mineurs non accompagnés et le mécanisme de demande d'asile de dernière minute disponible durant les opérations de retour forcé comme des exemples de bonnes pratiques. Il a néanmoins invité cet État à améliorer la collecte et la fourniture de données statistiques et à mettre en place un meilleur contrôle des retours volontaires sans assistance.

Quant aux autres États ayant fait l'objet de recommandations dans ce domaine, l'*Italie* a principalement été priée d'adopter des décisions de retour et de refus d'entrée sans retard inutile et le *Lichtenstein* et le *Luxembourg* n'ont fait l'objet que de peu de recommandations, visant notamment à améliorer l'exécution des décisions de retour.

- *Protection des données :*

Les évaluations de la Belgique, des Pays-Bas, de l'Autriche et de l'Allemagne n'ont donné lieu qu'à peu de recommandations de la part du Conseil de l'UE. Eu égard à la *Belgique*, ces dernières portent, pour l'essentiel, sur une amélioration de la méthode employée par l'autorité chargée de la protection des données pour contrôler le traitement des données du SIS II et du VIS, et sur une définition plus claire de la répartition des tâches et des responsabilités entre l'Office des étrangers et le Ministère des affaires étrangères. S'agissant des *Pays-Bas*, ils ont principalement été priés de modifier leur législation afin, d'une part, de garantir l'indépendance absolue de l'autorité chargée de la protection des données personnelles et, d'autre part, d'aligner ladite législation sur le cadre juridique du SIS II. De plus, l'*Autriche* a essentiellement été invitée à améliorer la coopération entre les différentes autorités utilisant le SIS II et à inciter l'autorité chargée de la protection des données à procéder à des vérifications régulières de l'usage du SIS II par les utilisateurs finaux. En ce qui concerne l'*Allemagne*, le Conseil de l'UE l'a principalement priée d'instaurer un système de surveillance de l'utilisation du SIS II et du VIS et de procéder à des audits opérations de traitement des données dans le système national du VIS tous les quatre ans.

Quant à la *Croatie*, elle a, en substance, été priée d'informer l'autorité chargée de la protection des données des violations de données ayant une incidence sur l'infrastructure du SIS II croate, ainsi que de prouver les démarches entreprises pour garantir que ladite autorité dispose des moyens humains et budgétaires suffisants pour assurer le contrôle du traitement des données à caractère personnel dans le cadre de l'acquis de Schengen. Par ailleurs, le Conseil de l'UE a principalement recommandé au Luxembourg et à l'Italie de garantir que les autorités compétentes procèdent à des audits des opérations de traitement des données dans le système national du VIS tous les quatre ans.

En ce qui concerne les inspections sur place inopinées, le Conseil de l'UE a adopté six recommandations relatives à des inspections effectuées dans cinq États (DK, ES, HU, PL, CH). Cinq recommandations concernent le domaine des « *frontières extérieures* » et ont trait à des inspections ayant eu lieu en Hongrie, en Pologne, au Danemark et en Espagne. La dernière recommandation concerne le domaine des « *frontières intérieures* ». Elle se réfère à une inspection ayant eu lieu en Suisse (voir la liste figurant à l'annexe 2). Le contenu des principales recommandations peut être résumé comme suit :

- *Frontières extérieures :*

Suite à une inspection inopinée en 2015 de plusieurs postes frontières et points de passage frontaliers, le Conseil de l'UE a recommandé à la *Hongrie*, d'améliorer le système de contrôle et de surveillance à certains points de passage afin d'éviter le franchissement non autorisés de piétons. De même, la Hongrie devrait améliorer la séparation entre les flux d'entrée et de sortie des couloirs réservés aux véhicules et rendre impossible, pour les passagers débarquant de bus, de se mêler aux passagers des véhicules ayant déjà fait l'objet d'un contrôle à l'entrée.

En ce qui concerne l'*Espagne*, deux inspections inopinées ont eu lieu, respectivement en 2015 au port d'Algésiras et en 2016 à l'aéroport de Barcelone. Eu égard à la première inspection, le Conseil de l'UE a principalement recommandé, d'autre part, de respecter strictement l'art. 8 du code frontières Schengen<sup>171</sup> en effectuant les vérifications de première ligne sur les ressortissants de pays tiers et, d'une part, d'infliger des sanctions aux transporteurs. Eu égard à la seconde inspection, le Conseil de l'UE a, en substance, invité l'Espagne tant à effectuer des analyses des risques par du personnel spécialisé et formé qu'à accroître le nombre, la disponibilité et les briefings des agents de première et deuxième ligne.

Quant aux autres États, le Conseil de l'UE a principalement recommandé à la *Pologne* une amélioration du système de coordination entre les patrouilles mobiles et les centres de contrôle en veillant à ce que les informations sur la position des patrouilles mobiles soient disponibles en temps réel. De plus, il a invité la *Croatie* à sensibiliser les garde-frontières au phénomène des combattants terroristes étrangers en effectuant une analyse de risques. Enfin, il a notamment invité la *Danemark* à améliorer l'application concrète des procédures de vérification aux frontières en vérifiant, pour chaque ressortissant de pays tiers, le respect de toutes les conditions d'entrée.

- *Frontières intérieures :*

La *Suisse* a fait l'objet d'une inspection inopinée à Chiasso en novembre 2015, suite à laquelle le Conseil de l'UE a formulé une recommandation portant sur deux points. D'une part, la Suisse est invitée à acquérir une meilleure connaissance du nombre de contrôles d'identité réalisés par les garde-frontières suisses à la frontière intérieure en collectant des statistiques. D'autre part, le Conseil de l'UE a recommandé de veiller à ce que l'exercice, au sein des zones frontalières intérieures, de certaines compétences de police

<sup>171</sup> Règlement (UE) n° 2016/399 (dév. n° 178).

conférées aux garde-frontières suisses fasse l'objet de mesures garantissant que les contrôles effectués sur le fondement de ces pouvoirs n'aient pas un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières, conformément à l'art. 23 du code frontières Schengen<sup>172</sup> (voir également ch. 6.3.2).

### 6.2.2.3 *Evaluations thématiques*

Dans le cadre des évaluations thématiques, le Conseil ne formule pas de recommandations, dans la mesure où les évaluations – et leurs résultats – ne concernent pas l'un ou l'autre des États Schengen en particulier. Elles ne donnent donc pas lieu à un « suivi » à proprement parler. Les rapports sont en revanche présentés par la Commission européenne au sein du Comité mixte Schengen, les États pouvant ainsi en prendre connaissance.

## 6.3 **Evaluations Schengen dans le contexte suisse**

Pour la Suisse, le mécanisme de l'évaluation Schengen est pertinent à deux égards. D'une part, elle fait elle-même régulièrement l'objet d'évaluations Schengen. D'autre part, elle prend part à la planification et à l'exécution des évaluations des autres États Schengen. Dans le domaine des retours, la Suisse dispose d'un formateur des futurs experts Schengen, qui seront déployés dans le cadre des évaluations.

Des experts suisses participent ainsi régulièrement à des missions d'évaluation sur place, ce qui présente plusieurs avantages. Dans les domaines nouvellement définis « retours » et « frontières intérieures » notamment, la Suisse peut contribuer à établir la pratique en matière d'évaluation et les critères applicables, et prendre ainsi connaissance d'informations précieuses en vue des évaluations la visant. La participation aux évaluations Schengen permet par ailleurs à la Suisse d'avoir une influence sur le respect et l'application uniforme de l'acquis Schengen par tous les États Schengen. Cela semble aujourd'hui particulièrement important au vu des défis à relever en matière de migrations, de lutte contre le terrorisme et de sécurité dans l'espace Schengen.

### 6.3.1 **Prochaine évaluation ordinaire de la Suisse**

Jusqu'ici, la Suisse a seulement été évaluée selon l'ancien mécanisme<sup>173</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 États 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>174</sup>.

<sup>172</sup> Voir note de bas de page 171.

<sup>173</sup> Décision SCH/Com-ex (98) 26 déf. (voir annexe A de l'AAS).

<sup>174</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>).

La prochaine (*troisième*) évaluation ordinaire de la Suisse est prévue pour 2018. Elle aura lieu pour la première fois sur la base du nouveau mécanisme prévu par le règlement (UE) n° 1053/2013 (dév. n° 150). Au niveau fédéral<sup>175</sup>, les travaux de préparation internes de l'administration ont commencé au dernier trimestre 2016. Il s'agit en particulier de la préparation des réponses au questionnaire très étendu devant être rempli durant le premier semestre 2017. Les réponses doivent en effet être fournies à la Commission européenne d'ici au 25 août 2017. Le détail de l'exécution des inspections dans les différents domaines sera ensuite planifié au deuxième semestre 2017, dans la mesure où ce n'est qu'à la suite de l'adoption du programme pour 2018 par la Commission que l'agenda des inspections sera fixé.

### **6.3.2 Evaluation inopinée en 2015 dans le domaine « frontières intérieures » – suivi**

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 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 étaient effectués aux frontières intérieures, chose interdite par le code frontières Schengen<sup>176</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>177</sup>.

Sans surprise, le rapport d'évaluation n'a signalé aucune lacune grave et a confirmé pour la première fois que les contrôles douaniers de la Suisse sont exécutés conformément aux consignes Schengen. Deux recommandations ont toutefois été formulées, dans le sens d'une distinction plus nette entre les contrôles douaniers et les contrôles de personnes (voir également sur ce point ch. 6.2.2.2 *in fine*). L'Administration fédérale des douanes en a pris connaissance et a pris des mesures concrètes pour améliorer les points visés. Il s'agit notamment d'une amélioration de la base de données statistique, d'une nouvelle précision des directives internes et de mesures de formation ciblées. Le 11 avril 2017, la Suisse a transmis en temps utile<sup>178</sup> à la Commission et au Conseil son rapport sur la mise en œuvre des recommandations (mesures prévues et calendrier de mise en œuvre). Le suivi de cette évaluation a pris fin au moment où le groupe de travail SCHEVAL a pris connaissance des mesures planifiées.

<sup>175</sup> Les cantons sont toutefois également représentés dans les différents groupes de travail.

<sup>176</sup> Règlement (UE) 2016/399 (dév. n° 178).

<sup>177</sup> Voir ch. 7.2.1 pour en savoir plus sur le contenu et l'étendue des contrôles de personne aux frontières intérieures.

<sup>178</sup> Conformément à l'art. 16, par. 8, du règlement (UE) n° 1053/2013 (dév. n° 150), lorsque l'État membre évalué a été jugé conforme mais que les recommandations comportent des indications concernant d'éventuelles nouvelles améliorations, il soumet à la Commission, dans un délai de six mois à compter de l'adoption des recommandations, son appréciation quant à une éventuelle mise en œuvre de ces indications.

## **7 Expérience rassemblée 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 l'ensemble de la période 2011 à 2016. Voici comment ces refus se répartissent entre les principaux aéroports suisses ayant des liaisons aériennes avec des pays tiers<sup>179</sup> :

	<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>957</b>	750	159	47	0	1
<b>2015</b>	<b>969</b>	783	123	63	0	0
<b>2016</b>	<b>907</b>	710	124	73	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 la police cantonale de Zurich.

En 2016, la Suisse a détaché 62 gardes-frontière, dont 55 membres du Cgfr et 7 membres de la police cantonale de Zurich, dans le cadre d'opérations Frontex aériennes, terrestres et maritimes (équivalant à 1780 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. De plus, dix gardes-frontière étrangers ont été accueillis aux aéroports de Genève (5), Zurich (4) et Bâle (1), pour un total de 213 jours de travail. En 2017, l'ampleur des détachements prévus est à peu près comparable. L'accent doit porter sur les détachements aux frontières entre la Grèce et la Turquie, entre la Croatie et la Serbie, entre la Croatie et le Monténégro, ainsi qu'en Sicile.

#### **7.1.3 Allocations provenant du Fonds pour les frontières extérieures (FFE)**

Dans le cadre de son adhésion à l'espace Schengen, la Suisse participe depuis 2010 (et rétroactivement pour 2009) au FFE<sup>180</sup>. Ce fonds, doté d'un budget de l'820

<sup>179</sup> Ces données statistiques sont régulièrement adaptées sur la base des nouvelles informations et peuvent donc différer de celles fournies dans d'autres publications.

<sup>180</sup> Décision 574/2007/CE (dév. n° 36).

millions d'euros pour les années 2007 à 2013, a été clôturé en novembre 2016. Après avoir approuvé en octobre 2016 le quatrième et dernier rapport de final de la Suisse pour l'année 2013 du programme pluriannuel du fonds, la Commission européenne a effectué en novembre 2016 le dernier versement à l'intention de la Suisse.

La Suisse a financé le fonds à hauteur de 53,404 millions d'euros au total. Elle a fait usage de 17,613 millions d'euros sur les 17,678 millions d'euros à sa disposition. Sur l'ensemble de la durée du FFE, la Suisse a ainsi atteint un taux d'exécution de 99,63% – soit l'un des meilleurs en Europe (la moyenne étant de 86,7% selon le rapport de la Cour des comptes européenne)<sup>181</sup>. La position de contributeur net de la Suisse est due au fait que ses seules frontières extérieures à l'espace Schengen sont ses aéroports internationaux.

Les ressources du FFE ont notamment permis à la Suisse de cofinancer le raccordement national au système central d'information sur les visas de l'UE (CS-VIS) ainsi qu'un nouveau système national d'information sur les visas. Par ailleurs, les dotations provenant du FFE ont contribué à financer de nouveaux systèmes pour le contrôle aux frontières – ainsi que l'équipement nécessaire –, l'envoi de deux OLI<sup>182</sup>, ainsi qu'un projet partiel pour le raccordement au SIS II.

## **7.2 Frontières intérieures**

### **7.2.1 Contrôles 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 relation avec l'art 22 s. du code frontières Schengen<sup>183</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. Le Cgfr peut effectuer des contrôles mobiles dans toute la Suisse et des contrôles de personnes dans la zone frontalière et dans les trains sur la base d'accords avec les cantons compétents (mesures nationales de compensation). Il arrive qu'il réalise des contrôles communs avec les corps de police cantonaux compétents. Il a concentré ses contrôles sur la frontière méridionale pendant plusieurs mois du fait des flux migratoires<sup>184</sup>. L'annexe 1

<sup>181</sup> Presqu'aucun État participant au FFE n'est parvenu à ce jour à obtenir le total des allocations du fonds, pour plusieurs raisons différentes, telles que des corrections financières, des interruptions de projets, des réductions de dépenses dans le cadre de projets ou (parfois) l'exclusion de dépenses potentiellement finançables en raison du non-respect d'exigences formelles concernant la documentation.

<sup>182</sup> OLI = Officiers de liaison « Immigration ».

<sup>183</sup> Règlement (UE) 2016/399 (dév. n° 178).

<sup>184</sup> Concernant la conformité de ces mesures avec l'acquis de Schengen voir ch. 6.3.2.



présente la liste des interventions effectuées de 2011 à 2016 par le Cgfr dans le cadre de son mandat<sup>185</sup>.

## 7.2.2 Réintroduction temporaire des vérifications aux frontières intérieures

Le code frontières Schengen<sup>186</sup> donne aux États 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). Plusieurs États Schengen ont fait usage de ce droit en réaction à la crise migratoire (AT, DE, DK, HU, NO, SE, SI) ou aux récents attentats terroristes (BE, FR, MT) et réintroduit provisoirement les contrôles sur certains tronçons des frontières intérieures. Le 4 mars 2016, la Commission a publié une feuille de route<sup>187</sup> comprenant des mesures concrètes visant à combler les lacunes constatées aux frontières extérieures entre la Grèce et la Turquie et revenir progressivement « à la normale » pour la fin de l'année 2016. Elle était prête parallèlement à activer la procédure spécifique prévue à l'art. 29 du code frontières Schengen pour tenir compte des difficultés momentanées<sup>188</sup>. Elle a donc proposé au Conseil de permettre à cinq États Schengen (AT, DE, DK, NO, SE) de poursuivre leurs contrôles temporaires pendant six mois de plus. Le Conseil a rendu cette proposition effective le 12 mai 2016<sup>189</sup>. Ensuite le Conseil a prolongé son autorisation de trois mois à chaque fois sur proposition de la Commission les 11 novembre 2016 et 7 février 2017<sup>190</sup>.

Bien que la situation se soit stabilisée, il y a toujours un nombre important de migrants en situation irrégulière en Grèce, raison pour laquelle le 2 mai, la Commission a proposé une troisième et ultime prolongation de six mois (jusqu'au 11 novembre 2017) au Conseil. Celui-ci l'a adoptée le 11 mai<sup>191</sup>. En parallèle, la Commission a adressé une recommandation<sup>192</sup> à tous les États Schengen, les incitant à mieux utiliser le potentiel des contrôles policiers dans l'espace frontalier et de la coopération policière internationale au lieu de réintroduire les contrôles de personnes aux frontières intérieures<sup>193</sup>. Enfin, la Commission entend présenter en mai 2017 un

<sup>185</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).

<sup>186</sup> Voir note de bas de page 183.

<sup>187</sup> Communication de la Commission du 4 mars 2016 « Revenir à l'esprit Schengen – Feuille de route », COM(2016) 120 final.

<sup>188</sup> La Commission a considéré que les circonstances représentaient une menace grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure et compromettaient le fonctionnement de l'espace Schengen dans son ensemble. Vu le nombre important d'immigrés clandestins se trouvant en Grèce et les lacunes constatées s'agissant des contrôles aux frontières extérieures de ce pays, il lui semblait hautement probable que les mouvements secondaires de masse se poursuivent.

<sup>189</sup> Décision d'exécution (UE) 2016/894, JO L 151 du 8.6.2016, p. 8.

<sup>190</sup> Décision d'exécution (UE) 2016/1989, JO L 306 du 15.11.2016, p. 13 ; décision d'exécution (UE) 2017/246, JO L 36 du 11.2.2017, p. 59.

<sup>191</sup> Décision d'exécution (UE) 2017/818, JO L 122 du 13.5.2017, p. 73.

<sup>192</sup> Recommandation (UE) 2017/820 de la Commission du 12 mai 2017 relative à des contrôles de police proportionnés et à la coopération policière dans l'espace Schengen, JO L 122 du 13.5.2017, p. 79.

<sup>193</sup> La Suisse figure parmi les États expressément cités qui, selon la Commission européenne, exercent de tels contrôles avec succès et en toute conformité avec l'acquis de Schengen.

rapport sur le fonctionnement de l'espace Schengen, où elle évaluera dans le détail le recours à la procédure consacrée à l'art. 29 du code frontières Schengen (dév. n° 178), en fonction des expériences rassemblées.

Outre les cas déjà évoqués, les pays ci-après ont réintroduit provisoirement les contrôles à leurs frontières intérieures pendant la période couverte par le présent rapport :

- *France* : pendant la Coupe d'Europe de football et le Tour de France (du 27 mai au 26 juillet 2016), suite à l'attentat de Nice (du 27 juillet 2016 au 26 janvier 2017) et en considération du risque terroriste toujours élevé (du 27 janvier au 15 juillet 2017) ;
- *Pologne* : en raison du Sommet de l'OTAN, des Journées mondiales de la jeunesse et de la visite du pape (du 4 juillet au 2 août 2016) ;
- *Malte* : en raison du « Malta Informal Summit » et du « Joint Valletta Action Plan Senior Officials Meeting » (du 21 janvier au 9 février 2017) ;
- *Suède* : en plus des contrôles effectués jusque-là, en raison de l'attentat de Stockholm (du 7 au 14 avril 2017).

La Suisse n'a pas recouru jusqu'ici à cette possibilité. 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 États 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 et réduit les sources d'erreurs. 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 dans les buts fixés dans les traités.

Fedpol a traité 229 570 communications en 2016<sup>194</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

<sup>194</sup> En 2015 : 209 085 communications, en 2014 : 190 756 et en 2013 : 182 419. Sans les communications faites dans le cadre du SIS.

renseignements entre les services répressifs des États Schengen<sup>195</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>196</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 2016 à la hauteur des attentes, avec seulement 19 consultations (2015 : 11 ; 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 seront plus fournies que dans les cas très importants et urgents.
- 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>197</sup> ne sont pas (encore) applicables à la Suisse. Il ne sera possible de consulter cette banque de données qu'après que les accords complémentaires Prüm et Eurodac avec l'UE seront entrés en vigueur (voir ch. 3.1.2).

### **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. En 2016, la Centrale d'engagement de fedpol (CE fedpol) a coordonné un total de 1652<sup>198</sup> opérations, dont 137 observations transfrontalières et 16 poursuites transfrontalières<sup>199</sup>. Les observations liées à la France et à l'Italie en particulier ont été menées en étroite collaboration avec les

<sup>195</sup> Décision-cadre 2006/960/JAI (dév. n° 35), dite « Initiative suédoise ».

<sup>196</sup> Comme le prévoit la décision sur l'accès au VIS (décision 633/2008/JAI ; dév. n° 70).

<sup>197</sup> Règlement (UE) n° 603/2013 (dév. Dublin n° 1b).

<sup>198</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>199</sup> À titre de comparaison, la CE a coordonné 542 opérations en 2014, dont 209 observations transfrontalières, 11 poursuites transfrontalières et 1 livraison surveillée.

centres de coopération policière et douanière (CCPD)<sup>200</sup>. Ces opérations policières transfrontalières sont le témoin de l'étroite coopération policière.

Les accords de coopération policière 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 est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2016<sup>201</sup>. Il contient à présent 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. Il a été adopté par les Chambres fédérales en 2014 et par le Liechtenstein en 2015. Le Conseil national et le Conseil fédéral autrichiens l'ont adopté en avril 2017. Il entrera en vigueur à l'été 2017. L'accord entre la Suisse et l'Allemagne est en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> mars 2002<sup>202</sup>. Il est lui aussi en cours de révision. Les négociations devraient débuter en 2018.

## 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 8754 réponses positives et correctes obtenues par la Suisse (2015 : 7630), 2326 réponses positives (2015 : 1885) 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 2016, les recherches demandées par la Suisse ont donné 4728 résultats positifs à l'étranger (2015 : 4564).

En 2016, une moyenne de 43 résultats positifs par jour, pour la Suisse et pour l'étranger, a été enregistrée. Par rapport à l'année précédente, le nombre de résultats positifs dans le cadre de recherches menées par d'autres pays en Suisse a augmenté d'environ 16 %, tandis que dans le cadre de recherches menées par la Suisse à l'étranger, ce nombre a augmenté de quelque 4 %. Au total, en 2016, 52 249 formulaires d'information standardisés ont été enregistrés depuis l'étranger (2015 : 47 166), et 22 046 envoyés à l'étranger (2015 : 19 829). Ventilés par catégories, les résultats positifs se répartissent de la manière suivante :

Catégorie	2016		2015		2014		2013		2012	
	Suisse	Étranger	Suisse	Étranger	Suisse	Étranger	Suisse	Étranger	Suisse	Étranger
Arrestations aux fins d'extradition	278	282	274	228	273	217	279	200	270	173
Personnes Chasso, et avec la France, à Genève. Les deux CCPD ont traité 27 254 signalements en la justice (2015 : 27 454), dont 20 125 à Genève (2015 : 19 714), et 7 129 à Chiasso (2015 : 7 740).	1874	3288	1488	3690	1778	3082	1966	2382	3801	12147
Personnes (y compris les armes, équipement industriel)	3349	291	1815	147	1675	155	1615	224	1'646	143
Objets (y compris les armes, équipement industriel)	2178	694	2239	651	2353	712	1823	605	1'159	787
<b>Total</b>	<b>8754</b>	<b>4728</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>

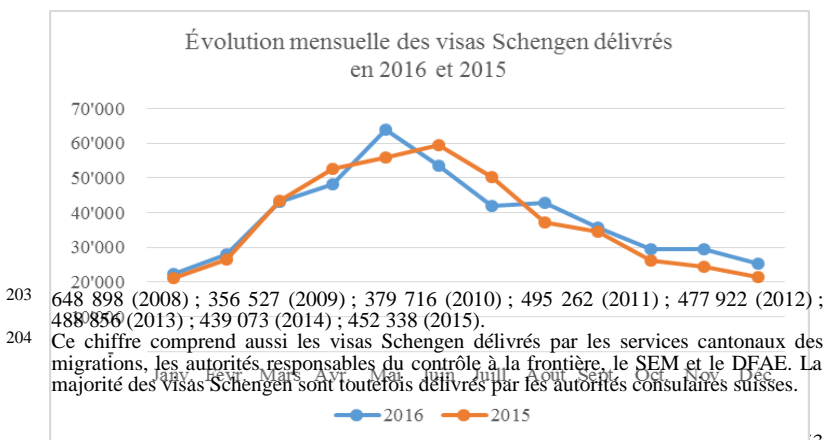
Il faut noter que les demandes adressées à fedpol par les personnes concernées en vertu du droit à l'information sont très complexes et que leur nombre demeure très élevé. En 2016, 606 demandes ont été traitées par la division Droit de fedpol, en collaboration avec le bureau SIRENE (2015 : 478).

## 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>203</sup>. En 2016, 463 557 visas Schengen ont été délivrés<sup>204</sup>. Le tableau ci-dessous présente les chiffres exacts pour 2016 :

Demandes de visa traitées en 2016

	Janv.	Févr.	Mars	Avr.	Mai	Juin	Juill.	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Total
<b>Total demandes de visa</b>	26'521	32'207	48'298	52'519	68'501	60'541	50'427	49'759	40'930	34'033	34'050	32'293	530'079
<b>Visa délivrés</b>	24'503	29'984	45'347	49'792	65'067	56'872	47'395	46'723	38'101	31'113	31'072	29'375	<b>495'344</b>
dont visa Schengen	22'294	27'930	43'211	48'120	63'778	53'597	41'901	42'715	35'746	29'331	29'497	25'437	<b>463'557</b>
dont visa à validité territoriale limitée (VTL)	1'929	2'434	2'353	2'275	2'300	2'104	1'258	1'210	1'531	2'122	2'431	2'903	<b>24'850</b>
dont visa national	4'227	4'277	5'087	4'399	4'723	6'944	8'526	7'044	5'184	4'702	4'553	6'856	<b>66'522</b>
<b>Visas refusés</b>	2'018	2'223	2'951	2'727	3'434	3'669	3'032	3'036	2'829	2'920	2'978	2'918	34'735



L'introduction du système d'information sur les visas (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 bien. Entre le 11 octobre 2011 et le 31 décembre 2016, la Suisse a enregistré et traité dans le VIS 2 452 163 demandes de visas.

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 à l'aide d'un système informatisé 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>205</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 2016.

#### Consultations entrantes en 2016

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Demandes examinées au total	25063	34173	31904	34664	46485	55529	46936	52022	37562	38400	38079	30220	471037
<b>Demandes acceptées</b>	24990	34097	31803	34556	46335	55344	46802	51889	37422	38263	37918	30112	469531
<b>Demandes refusées</b>	21	32	32	23	49	69	65	78	80	66	93	60	668
Visas à validité territoriale limitée	4021	5030	5903	5835	7462	8172	8329	7130	6777	5640	6166	5213	75678
Visas notifiées	7806	10661	16469	18316	29958	35467	39107	43870	11631	12461	7663	6801	240210
Demandes traitées en cas de représentation	52	44	69	85	101	116	69	55	60	71	68	48	838

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 2016

	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Total
Demandes examinées au total	3386	4736	5896	6593	8813	10347	8352	8807	5140	5249	4822	3538	75679
<b>Demandes acceptées</b>	3278	4549	5554	6338	8450	9964	8033	8504	4833	4947	4607	3393	72450
<b>Demandes refusées</b>	12	53	146	233	244	344	311	303	107	100	115	145	217
Visas à validité territoriale limitée	1084	1305	1725	1898	2428	2898	2558	2721	2609	2404	2028	1719	34929
Visas notifiées	1084	1305	1725	1898	2428	2898	2558	2721	2609	2404	2028	1719	34929
Demandes traitées en cas de représentation	96	114	178	232	340	359	308	294	297	291	198	135	3012

## 7.6 Renvois

Le nouveau corps européen de garde-frontières et de garde-côtes<sup>206</sup> a débuté ses opérations en septembre 2016. Cette agence a repris à son compte les tâches de Frontex, mais assume de plus larges fonctions. Elle soutient notamment les États Schengen soumis à des flux migratoires importants dans l'exécution des renvois. Ceux-ci doivent contribuer aux équipes d'intervention dans le domaine des retours en fournissant un certain nombre d'agents d'escorte, de spécialistes des retours et d'observateurs des renvois. Ces exigences ne devraient s'imposer à la Suisse qu'en 2018, lorsque l'échange de notes concernant la reprise du règlement (UE) 2016/1624 sera entré en vigueur. Par conséquent, les activités menées conjointement par la Suisse avec la nouvelle agence dans le domaine des retours s'est limitée en 2016 aux opérations conjointes d'éloignement ordinaires (vols communs). En 2016, la Suisse a organisé cinq vols communs avec le soutien organisationnel et financier de l'agence et a participé à 16 opérations d'éloignement organisées par les États membres et associés Schengen. Par ce biais, 83 ressortissants d'États tiers ont été éloignés. Les frais couverts par Frontex pour l'ensemble de ces 21 opérations s'élèvent à environ 1,5 million de francs. L'agence a également mis sur pied une nouvelle application intranet (Frontex Application for Return, FAR), laquelle a pour objectif de faciliter les échanges entre les États participant à une opération d'éloignement commune. Le SEM utilise cet instrument de pilotage depuis septembre 2016. La participation aux activités communes en matière d'éloignement fait l'objet d'une évaluation systématique et régulière par le Comité d'experts paritaire cantons-Confédération « Retours et exécution des renvois ». Le SEM participe régulièrement, au niveau européen, à des travaux de planification, d'orientation stratégique et d'évaluation d'opérations communes de renvois.

## 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 2016, la Suisse a reçu, via le SIS, 20 516 demandes de recherches de l'étranger, ce qui représente environ 63 % des demandes de

<sup>206</sup> Règlement (UE) 2016/1624 (dév. n° 183).

recherches. Ces demandes ont abouti à 278 résultats positifs. Cette même année, la Suisse a adressé 282 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 2016, 125 346 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 cinq dernières années.

**Demandes de prise en charge déposées par la Suisse auprès d'autres États Dublin (2011-2016)**

	Demandes 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
2016	15 203	10 197	4999	3750

**Demandes de prise en charge déposées auprès de la Suisse par d'autres États Dublin (2011-2016)**

	Demandes de prise en charge	Compétence acceptée	Compétence refusée	Transferts
2011	1611	907	673	482
2012	2342	1186	1110	574
2013	3672	1819	1859	751
2014	4041	1801	2242	933
2015	3072	1205	1865	558
2016	4115	1302	2803	469

La Suisse rejette des demandes d'autres États lorsqu'elle n'est pas compétente en vertu du règlement Dublin-III<sup>207</sup>. Elle a rejeté de nombreuses demandes de prise en

<sup>207</sup> Règlement (UE) 604/2013 (dév. Dublin n° 1a).



charge du fait qu'elles ne lui ont pas été adressées dans les délais impartis ou qu'un autre État Dublin était compétent.

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 2016. Alors que le nombre de transferts de Suisse vers les autres États Dublin a augmenté de plus de 50 % entre 2015 et 2016 (2015 : 2461 et 2016 : 3750), le nombre de transferts vers la Suisse a diminué de 15 % environ (2015 : 558 et 2016 : 469). Depuis la reprise de la coopération Dublin en 2008, pour une personne transférée en Suisse, six personnes ont pu être transférées dans un autre État Dublin.

La coopération avec les autres États Dublin fonctionne bien dans l'ensemble. Elle s'avère plus difficile avec certains d'entre eux :

- *Grèce* : compte tenu de la situation migratoire instable dans ce pays, la Suisse renonce en principe depuis 2011, comme les autres États Dublin, à déposer auprès de la Grèce des demandes de reprise de requérants d'asile<sup>208</sup>. La Grèce a obtenu au cours des dernières années une aide ciblée pour faire face aux défis qui se posent à elle dans le domaine de l'asile et de l'immigration. Elle bénéficie notamment de l'assistance du Bureau européen d'appui en matière d'asile EASO<sup>209</sup>, prolongée jusqu'à fin 2017, et du soutien du programme de relocalisation de l'UE<sup>210</sup>, dans le cadre duquel 66 400 requérants d'asile en provenance de Grèce doivent être répartis entre les autres États européens d'ici à septembre 2017. Cinq *hotspots* ont été créés sur les îles de Lesbos, Chios, Samos, Leros et Kos afin d'assurer l'enregistrement et l'identification des personnes concernées. La Suisse participe au premier programme de relocalisation de l'UE sur une base volontaire et accueillera 600 requérants d'asile venant de Grèce (220 ont déjà été pris en charge par la Suisse à fin avril 2017). Elle a en outre détaché des experts en Grèce dans le but de soutenir ce programme.

L'amélioration de la situation migratoire a incité la Commission à émettre la recommandation non contraignante de reprendre progressivement les transferts Dublin vers la Grèce<sup>211</sup>. Ces transferts concerneront des personnes ayant franchi irrégulièrement les frontières extérieures de l'UE à destination de la Grèce après le 15 mars 2017. Les États Dublin devront s'assurer auprès de la Grèce pour chacune de ces personnes que les conditions sont réunies. Il faudra dans un premier temps renoncer à transférer les demandeurs d'asile vulnérables, dont les mineurs non accompagnés. Il n'y a pas encore de consensus entre les États Dublin quant à l'application de cette recommandation, ce pourquoi la Suisse préfère pour l'instant s'en tenir à sa pratique. Elle observe néanmoins la situation avec attention et procède régulièrement à des échanges de vue avec d'autres États Dublin à ce sujet.

- *Italie* : la majeure partie des procédures Dublin traitées par la Suisse sont engagées avec l'Italie (2016 : env. 47 % de toutes les procédures Dublin). Malgré le nombre élevé de migrants arrivés par la mer, les autorités italiennes se sont conformées à leurs obligations en 2016 et ont enregistré l'es-

<sup>208</sup> Sa démarche est conforme à la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral (TAF) et des tribunaux internationaux compétents. Voir l'arrêt du TAF du 16 août 2011, D-2076/2010, l'arrêt de la Cour EDH du 21 janvier 2011 dans l'affaire M.S.S. contre la Belgique et la Grèce et l'arrêt de la CJUE du 21 décembre 2011 dans les affaires réunies C-411/10 (*N.S. et al.*) et C-493/10 (*M.E. et al.*).

<sup>209</sup> La Suisse participe à l'EASO en vertu d'un arrangement entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2016 (RS 0.142.392.681). Elle participait déjà à certaines de ses activités de manière informelle et avait un statut d'observatrice au sein de son conseil d'administration.

<sup>210</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 (*1<sup>er</sup> 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 (*2<sup>ème</sup> programme de relocalisation*).

<sup>211</sup> Recommandation C(2016) 8525 final de la Commission du 8 décembre 2016 adressée aux États membres concernant la reprise des transferts vers la Grèce.

sentiel des requérants d'asile dans Eurodac (environ 95 %). À l'été 2016, l'Italie a connu un afflux massif sur ses côtes, ce qui a conduit le Cgfr à renforcer sa présence sur la frontière méridionale de la Suisse. Une part importante de ces migrants souhaitant se rendre dans le Nord de l'Europe (essentiellement en Allemagne), ils n'ont fait que transiter par la Suisse. Celle-ci a renvoyé vers l'Italie, sur la foi de l'accord bilatéral de réadmission<sup>212</sup>, les personnes en situation irrégulière qui n'ont pas déposé de demande d'asile sur son territoire. La coopération avec l'Italie fonctionne bien puisqu'environ 80 % des personnes arrêtées à la frontière Sud à la fin de l'année 2016 et au cours des premiers mois de 2017 ont pu y être retransférées.

L'Italie est aidée dans le domaine de l'asile et de l'accueil au même titre que la Grèce. Le soutien de l'EASO a également été prolongé jusqu'à fin 2017. L'Italie bénéficie également du soutien des programmes de relocalisation de l'UE. 39 600 requérants d'asile en provenance d'Italie doivent être répartis entre les autres États européens d'ici à septembre 2017. Quatre *hotspots* permettant l'identification et l'enregistrement des migrants arrivés par voie maritime ont vu le jour à Lampedusa, Pozzallo, Taranto et Trapani. La procédure est également appliquée dans six ports (Augusta, Cagliari, Crotone, Messina, Reggio Calabria et Vibo Valentia). La Suisse accueillera volontairement 900 requérants en provenance d'Italie (578 personnes ont déjà été prises en charge à fin avril 2017). Elle détache aussi des experts pour soutenir le processus de relocalisation.

- *Hongrie* : l'immigration illégale par la route des Balkans s'est largement tarie au cours de l'année 2016, suite à l'accord conclu entre l'UE et la Turquie, d'une part, et du fait des mesures de protection des frontières déployées par les États Schengen se trouvant sur cette route, d'autre part (voir ch. 7.2.2). Les mesures adoptées par la Hongrie, qui reviennent de fait à la fermeture de ses frontières, et certaines des modifications légales arrêtées dans le domaine du droit de l'asile ont suscité des critiques de toutes parts. Dans ce contexte, la Suisse continue, comme les autres États 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 un examen soigneux du cas ; si l'intéressé présente une grande vulnérabilité, on envisage une entrée en matière.

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

Le règlement VIS<sup>213</sup> 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 respon-

<sup>212</sup> RS 0.142.114.549

<sup>213</sup> Règlement (CE) n° 767/2008 (dév. n° 63).

sable 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 2016, les recherches dans le VIS ont donné 2066 résultats positifs (2015 : 1934).

## Aperçu des activités du Corps des gardes-frontière : statistiques des années 2011 à 2016

Etant donné qu'il n'existe pas de statistiques différenciées selon les différents types d'activités compris dans le mandat du Cgfr, 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	2016
nombre de cas	19 758	18 805	20 319	22 730	19 765	25 146

#### *Trafic de stupéfiants*

<b>Haschisch</b>	2011	2012	2013	2014	2015	2016
nombre de cas	913	1066	1240	1116	1338	1 485
quantité en kg	24,021	23,992	18,381	22,706	114,741	47,440

<b>Marijuana</b>	2011	2012	2013	2014	2015	2016
nombre de cas	1452	1841	2487	2604	2792	3 000
quantité en kg	378,204	115,435	304,276	429,663	513,481	327,770

<b>Héroïne, opium</b>	2011	2012	2013	2014	2015	2016
nombre de cas	139	146	185	208	149	155
quantité en kg	17,107	18,502	39,446	51,601	10,986	36,615

<b>Cocaïne, crack</b>	2011	2012	2013	2014	2015	2016
nombre de cas	264	315	402	393	518	564
quantité en kg	73,710	54,671	51,816	34,211	99,343	84,543

<b>Qat</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
nombre de cas	27	23	21	14	89	12
quantité en kg	1170,368	654,953	745,270	317,764	893,711	82.995
<b>Produits synthétiques</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
nombre de cas	209	66	104	133	204	224
quantité en kg	201,981	55,099	12,667	16,868	16,035	41.423
<b>Autres produits</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
nombre de cas	619	955	1363	1326	998	1'069
quantité en pièce	32 458	8161	10 123	13 588	10 358	65'311
quantité en kg	193,099	158,671	262,394	346 607	310,609	218.944

### *Armes*

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
nombre de cas	1308	1931	2366	2730	2243	2'884

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

### *Personnes signalées*

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Personnes signalées	10 282	13 747	16 741	18 482	19 942	22'104
Mandats d'arrêt	2960	3849	5412	5684	6310	7'305
Interdictions d'entrée	1232	1358	1783	1609	1619	1'888
Personnes signalées au SIS	3094	3962	4511	4265	4291	4'949

### *Véhicules signalés*

	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Véhicules signalés	900	969	1597	2334	2335	2'369
Véhicules signalés au SIS	283	138	117	159	145	165

### *Objets signalés*

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Objets signalés	1327	2284	2044	2114	2177	1'509
Objets signalés au SIS	882	1050	1460	1665	1726	1'973
Documents perdus et retrouvés (passeports, cartes d'identité)	21	253	243	237	193	212

### *Faux documents*

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre de documents falsifiés	1477	1767	1800	1619	2193	2'663
Nombre de documents n'appartenant pas à la personne qui les possède	205	213	257	255	367	403

## **3. Tâches dans le domaine des migrations**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Interdictions d'entrée, refoulements (frontières extérieures)	37	349	361	316	265	295
Séjours irréguliers	5614	11 278	11 992	14 265	31 038	48 838
Activité lucrative illégale	208	320	562	715	868	880

## Liste des documents relatifs aux évaluations Schengen transmis pour information à l'Assemblée fédérale

Les tableaux ci-dessous donnent un aperçu des recommandations adoptées par le Conseil de l'UE pendant la période sous revue (du 1<sup>er</sup> mai 2016 au 30 avril 2017) suite aux évaluations Schengen. L'art. 16 du règlement (UE) n° 2013/1053 impose aux États Schengen concernés de les mettre en œuvre. Ces recommandations sont librement accessibles et consultables sur le site du Conseil<sup>214</sup>.

### I. Evaluations ordinaires

Pays	Domaine	Titre du document	N° et lien
DE	SIS	Décision d'exécution du Conseil du 13 mai 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2015 de l'application, par l'Allemagne, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen	<a href="#">8936/16</a>
DE	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil du 13 mai 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2015 de l'application, par l'Allemagne, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures	<a href="#">8934/16</a>
DE	Coopération policière	Décision d'exécution du Conseil du 13 mai 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2015 de l'application, par l'Allemagne, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière	<a href="#">8935/16</a>
DE	Visas	Décision d'exécution du Conseil du 13 mai 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2015 de l'application, par l'Allemagne, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune en matière de visas	<a href="#">8937/16</a>
BE	Protection des données	Décision d'exécution du Conseil du 24 juin 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2015 de l'application, par la Belgique, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données	<a href="#">10626/16</a>
NL	Visas	Décision d'exécution du Conseil du 12 juillet 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2015 de l'application, par les Pays-Bas, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune en matière de visas	<a href="#">11204/16</a>
NL	SIS	Décision d'exécution du Conseil du 12 juillet 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2015 de l'application, par les Pays-Bas, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen	<a href="#">11203/16</a>
NL	Retour	Décision d'exécution du Conseil du 18 juillet 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2015 de l'application, par les Pays-Bas, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique du retour	<a href="#">11383/16</a>
DE	Retour	Décision d'exécution du Conseil du 20 septembre 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2015 de l'application, par l'Allemagne, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique du retour	<a href="#">12413/16</a>

<sup>214</sup> <http://www.consilium.europa.eu/register/fr/content/int/?typ=ADV>



<b>Pays</b>	<b>Domaine</b>	<b>Titre du document</b>	<b>N° et lien</b>
FL	Retour	Décision d'exécution du Conseil du 20 septembre 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2015 de l'application, par le Liechtenstein, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique du retour	<a href="#">12411/16</a>
NL	Protection des données	Décision d'exécution du Conseil du 13 octobre 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2015 de l'application, par les Pays-Bas, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données	<a href="#">13128/16</a>
NL	Coopération policière	Décision d'exécution du Conseil du 13 octobre 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2015 de l'application, par les Pays-Bas, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière	<a href="#">13129/16</a>
FL	Coopération policière	Décision d'exécution du Conseil du 13 octobre 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2015 de l'application, par le Liechtenstein, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière	<a href="#">13131/16</a>
FL	SIS	Décision d'exécution du Conseil du 13 octobre 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2015 de l'application, par le Liechtenstein, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen	<a href="#">13130/16</a>
LU	Visas	Décision d'exécution du Conseil du 13 octobre 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2016 de l'application, par le Luxembourg, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune en matière de visas	<a href="#">13134/16</a>
LU	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil du 13 octobre 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation pour 2016 de l'application, par le Luxembourg, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures	<a href="#">13132/16</a>
NL	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil du 11 novembre 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation pour 2015 de l'application, par les Pays-Bas, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures	<a href="#">14322/16</a>
IT	Visas	Décision d'exécution du Conseil du 11 novembre 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation pour 2016 de l'application, par l'Italie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune en matière de visas	<a href="#">14323/16</a>
LU	Retour	Décision d'exécution du Conseil du 12 décembre 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2016 de l'application, par le Luxembourg, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique du retour	<a href="#">15483/16</a>
IT	SIS	Décision d'exécution du Conseil du 17 janvier 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation pour 2016 de l'application, par l'Italie, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen	<a href="#">5728/17</a>
HR	Protection des données	Décision d'exécution du Conseil 27 janvier 2017 arrêtant des recommandations pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de la Croatie en vue de remplir les conditions nécessaires à l'application de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données	<a href="#">5725/17</a>
LU	Protection des données	Décision d'exécution du Conseil du 27 janvier 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2016 de l'application, par le Luxembourg, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données	<a href="#">5726/17</a>
LU	SIS	Décision d'exécution du Conseil 27 janvier 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation pour 2016 de l'application, par le Luxembourg, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen	<a href="#">5727/17</a>

<b>Pays</b>	<b>Domaine</b>	<b>Titre du document</b>	<b>N° et lien</b>
HR	Visas	Décision d'exécution du Conseil du 17 février 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de la Croatie de 2016 en vue de remplir les conditions nécessaires pour l'application de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune de visas	<a href="#">6359/17</a>
IT	Protection des données	Décision d'exécution du Conseil du 17 février 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2016 de l'application, par l'Italie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données	<a href="#">6355/17</a>
IT	Retour	Décision d'exécution du Conseil du 17 février 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2016 de l'application, par l'Italie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique de retour	<a href="#">6358/17</a>
IT	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil du 17 février 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2016 de l'application, par l'Italie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures	<a href="#">6357/17</a>
EL	SIS	Décision d'exécution du Conseil du 17 février 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2016 de l'application, par la Grèce, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen	<a href="#">6354/17</a>
EL	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil du 17 février 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2016 de l'application, par la Grèce, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures	<a href="#">6353/17</a>
EL	Visas	Décision d'exécution du Conseil du 17 février 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2016 de l'application, par la Grèce, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la politique commune de visas	<a href="#">6352/17</a>
AT	Protection des données	Décision d'exécution du Conseil du 21 février 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2015 de l'application, par l'Autriche, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données	<a href="#">6501/17</a>
HR	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil du 27 mars 2017 arrêtant des recommandations pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de la Croatie en vue de remplir les conditions nécessaires à l'application de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures	<a href="#">7739/17</a>
LU	Coopération policière	Décision d'exécution du Conseil du 27 mars 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2016 de l'application, par le Luxembourg, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière	<a href="#">7737/17</a>
IT	Coopération policière	Décision d'exécution du Conseil du 27 mars 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2016 de l'application, par l'Italie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière	<a href="#">7738/17</a>
EL	Retour	Décision d'exécution du Conseil du 25 avril 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2016 de l'application, par la Grèce, de l'acquis de Schengen en matière de retour	<a href="#">8466/17</a>
DE	Protection des données	Décision d'exécution du Conseil du 25 avril 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2015 de l'application, par l'Allemagne, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données	<a href="#">8465/17</a>
EL	Coopération policière	Décision d'exécution du Conseil du 11 mai 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2016 de l'application, par la Grèce, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la coopération policière	<a href="#">9086/17</a>

Pays	Domaine	Titre du document	N° et lien
MT	SIS	Décision d'exécution du Conseil du 11 mai 2017 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2016 de l'application, par Malte, de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen	<a href="#">9084/17</a>

## II. Inspections sur place inopinées

Pays	Domaine	Titre du document	N° et lien
HU	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil du 12 juillet 2016 arrêtant une recommandation visant à remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2015 de l'application, par la Hongrie, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures	<a href="#">11205/16</a>
PL	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil du 12 juillet 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation de 2015 de l'application, par la Pologne, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion de la frontière terrestre extérieure avec l'Ukraine	<a href="#">11206/16</a>
CH	Frontières intérieures	Décision d'exécution du Conseil du 13 octobre 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2015 de l'application, par la Suisse, de l'acquis de Schengen dans le domaine de l'absence de contrôles à la frontière intérieure	<a href="#">13135/16</a>
DK	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil du 13 octobre 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2016 de l'application, par le Danemark, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures (aéroport de Copenhague, Kastrup)	<a href="#">13136/16</a>
ES	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil 12 décembre 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés dans l'évaluation pour 2015 de l'application, par l'Espagne, de l'acquis de Schengen dans le domaine des frontières extérieures (port d'Algésiras)	<a href="#">15482/16</a>
ES	Frontières extérieures	Décision d'exécution du Conseil du 21 février 2016 arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2016 de l'application, par l'Espagne, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures (Aéroport de Barcelone)	<a href="#">6503/17</a>