



---

**Rapport  
du DFJP à l'attention de la CdG-DFJP/ChF**

**concernant l'état de la mise en œuvre de Schengen/Dublin 2024/2025**

du 21 mai 2025

---

Période sous revue : mai 2024 – avril 2025

---

## **Contexte**

*En application des accords d'association de la Suisse à Schengen (AAS ; RS 0.362.31) et à Dublin (AAD ; RS 0.141.392.68) du 26 octobre 2004, la Suisse est entièrement intégrée dans la coopération opérationnelle Schengen/Dublin depuis le 12 décembre 2008 et, pour le régime applicable aux contrôles aux frontières extérieures dans les aéroports, depuis le 29 mars 2009.*

*De 2005 à 2009, la Délégation des Commissions de gestion (DélCdG) a été informée chaque année 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). Un premier rapport leur a été remis le 21 avril 2010.*

*Le 6 septembre 2019, les CdG des deux conseils ont informé le DFJP de leur intention d'adapter les modalités de ce rapport. Elles ont demandé à être informées au moyen d'un rapport succinct se limitant à la présentation des principaux chiffres liés à l'exécution des accords et à l'évaluation Schengen et, seulement une fois par législature (la première fois en 2021), par le biais d'un rapport étendu comprenant notamment les développements de l'acquis de Schengen durant la période sous revue.*

*Conformément à cette demande, le présent rapport étendu est consacré aux aspects qui ont requis ou déclenché une action de l'administration, soit en rapport avec la reprise et la mise en œuvre de développements, soit en matière d'exécution. Il se concentre sur les développements intervenus entre mai 2024 et avril 2025. Comme dans les rapports précédents, le DFJP renonce à fournir des informations détaillées sur les développements de l'acquis de Schengen/Dublin et les arrêts pertinents de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Le site de l'Office fédéral de la justice, régulièrement actualisé, donne un aperçu des développements notifiés et de la jurisprudence de la CJUE (<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html>).*

## Table des matières

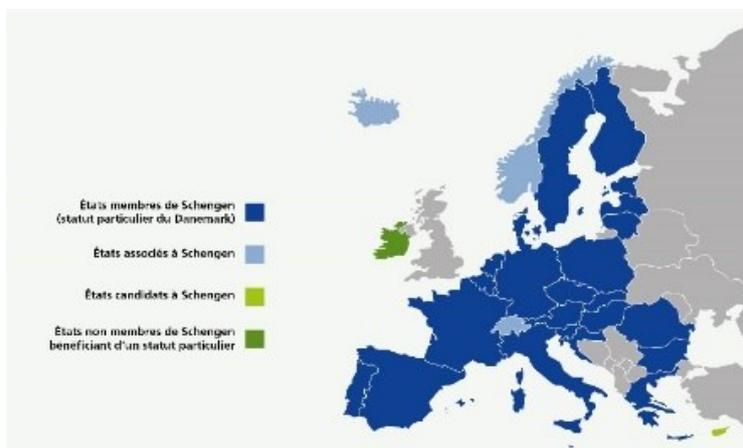
<i>Contexte</i>	2
<b>Table des matières</b>	<b>3</b>
<b>Partie I Élargissement de l'espace Schengen</b>	<b>5</b>
<b>Partie II « Gouvernance Schengen »</b>	<b>6</b>
<b>1 Priorités du cycle Schengen 2024-2025</b>	<b>6</b>
<b>2 Priorités de la Suisse pour le cycle Schengen 2024/2025</b>	<b>6</b>
<b>Partie III Développement des bases juridiques</b>	<b>7</b>
<b>3 Développements des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac</b>	<b>7</b>
3.1 Nombre de développements notifiés jusqu'à aujourd'hui – vue d'ensemble	7
3.2 Développements notifiés pendant la période sous revue	10
3.2.1 Dans le domaine Schengen	10
3.2.2 Dans le domaine Dublin/Eurodac	10
3.3 Prochains développements importants	11
3.3.1 Directive sur le retour	11
3.3.2 Directive "on minimum rules to prevent migrant smuggling"	11
3.3.3 Échange d'informations prévu par le droit sur les armes	12
3.3.4 Digital Travel Application	13
<b>4 Accords en relation avec Schengen/Dublin</b>	<b>13</b>
4.1 Accords complémentaires à certains développements	13
4.2 Accords avec d'autres États Schengen ou d'autres États Dublin	14
4.2.1 Accords de représentation dans le domaine des visas	14
4.2.2 Arrangements Dublin	14
4.2.3 Accords bilatéraux en rapport avec la coopération policière	15
4.3 Accords avec des États tiers	15
4.3.1 Accords parallèles aux accords de l'UE dans le domaine des visas	15
4.3.2 Accords parallèles aux accords de réadmission de l'UE	16
4.3.3 Accords sur la suppression de l'obligation de visa pour les titulaires de passeports diplomatiques, de passeports de service ou de passeport spéciaux	16
4.4 Autres accords en relation avec l'acquis de Schengen ou de Dublin/Eurodac	16
4.4.1 Protocole à l'AAD relatif à l'accès des autorités de poursuite pénale à Eurodac	16
4.4.2 Accord de participation à Prüm	17
4.4.3 Accord concernant Passenger Name Records PNR	17
4.4.4 Agence européenne pour l'asile EUAA	18
4.4.5 ECRIS	18
<b>5 Projets en cours au niveau de la mise en œuvre technique et opérationnelle</b>	<b>19</b>
5.1 Mise en œuvre de systèmes d'information de l'UE	19
5.1.1 Système d'entrée et de sortie (EES)	19
5.1.2 Système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)	20
5.1.3 Interopérabilité (IOP)	20
5.1.4 Directive (UE) 2023/977 relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres et abrogeant la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil	21
5.1.5 « Pacte sur la migration et l'asile »	22
5.1.6 Numérisation des demandes de visas Schengen	23
5.1.7 Règlement VIS-Recast	24
5.1.8 Adaptation du règlement « SIS Police » (signalements par Europol)	24
5.1.9 Adaptation du code frontières Schengen	25
5.2 False and Authentic Documents Online (FADO)	25
5.3 Advance Passenger Information (API)	26

5.4	Gestion intégrée des frontières (IBM)	27
5.5	Conventions conclues entre l'Administration fédérale des douanes et les cantons	28
<b>Partie IV</b>	<b>Renvois préjudiciels devant la Cour de justice de l'Union européenne</b>	<b>28</b>
<b>6</b>	<b>Modalités et étendue de la participation de la Suisse</b>	<b>28</b>
<b>7</b>	<b>Principaux arrêts rendus au cours de la période sous revue</b>	<b>30</b>
<b>Partie V</b>	<b>Évaluations Schengen</b>	<b>31</b>
<b>8</b>	<b>Vue d'ensemble</b>	<b>31</b>
<b>9</b>	<b>Compte rendu de la période sous revue</b>	<b>32</b>
9.1	Évaluations périodiques	32
9.1.1	Inspections sur place	32
9.1.2	Recommandations adoptées par le Conseil de l'UE	32
9.1.3	Recommandations adoptées par la Commission européenne	33
9.2	Évaluations inopinées	33
9.3	Nouvelles inspections («revisits»)	33
9.4	Première évaluation	33
9.5	Évaluations thématiques	33
<b>10</b>	<b>Évaluations actuelles de la Suisse</b>	<b>34</b>
10.1	État de la dernière évaluation ordinaire (2018)	34
10.2	Évaluation périodique de la Suisse en 2025	34
10.3	Évaluation thématique dans le domaine du retour (2024)	35
<b>Partie VI</b>	<b>Expérience rassemblée dans certains domaines</b>	<b>35</b>
<b>11</b>	<b>Frontières extérieures</b>	<b>35</b>
11.1	Non-admissions prononcées	35
11.2	Participation de la Suisse aux activités de l'Agence européenne de gardes-frontières et de garde-côtes (Frontex)	36
11.2.1	Généralités	36
11.2.2	Détachement d'experts suisses en 2024	37
11.3	Allocations provenant du Fonds pour la sécurité intérieure (FSI-Frontières) et soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (Fonds BMVI)	37
<b>12</b>	<b>Frontières intérieures</b>	<b>38</b>
12.1	Contrôles aux frontières et dans la zone frontalière	38
12.2	Réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures	38
<b>13</b>	<b>Coopération policière</b>	<b>39</b>
13.1	Échange d'informations en matière policière	39
13.2	Accès aux banques de données à des fins de poursuite pénale	39
13.3	Observations, poursuites et livraisons surveillées transfrontalières	40
<b>14</b>	<b>SIS/SIRENE</b>	<b>40</b>
14.1	Recherches	40
14.2	Surveillance du bureau SIRENE	41
<b>15</b>	<b>Coopération dans le domaine des visas</b>	<b>42</b>
<b>16</b>	<b>Renvois</b>	<b>43</b>
<b>17</b>	<b>Entraide judiciaire en matière pénale</b>	<b>44</b>
<b>18</b>	<b>Dublin</b>	<b>44</b>
18.1	Procédure de transfert dans l'État Dublin responsable	44
18.2	Utilisation du VIS dans le cadre de la procédure Dublin	45
	<b>Liste des actes cités</b>	<b>47</b>
	<b>Aperçu des activités de l'OFDF (Cgfr) : statistiques des années 2019 à 2024</b>	<b>53</b>
	<b>Evaluation Schengen : Liste des recommandations transmise pour information à l'Assemblée fédérale</b>	<b>55</b>

## Partie I Élargissement de l'espace Schengen

Bien qu'ils aient, pour certains, adhéré à l'UE il y a fort longtemps, tous les États membres ne sont pas encore pleinement intégrés à la coopération Schengen au niveau opérationnel (voir l'illustration ci-après).

Espace Schengen (Etat au 30.4.2025)



Cela s'explique par le fait que, dans le cadre de l'évaluation Schengen, la capacité de chaque État à s'engager dans la coopération est vérifiée avant son « adhésion » à l'espace Schengen (à ce propos, voir partie V, ch. 8). Une fois que les conditions de la coopération opérationnelle sont réunies, il appartient au Conseil de l'UE de fixer la date de l'entrée en vigueur intégrale de l'acquis de Schengen, ce qui requiert une décision unanime du Conseil. L'état actuel des procédures d'adhésion à Schengen peut être résumé comme suit :

- *La Roumanie et la Bulgarie* remplissent depuis 2011 les conditions pour l'application de l'acquis de Schengen. Ce sont des raisons politiques<sup>1</sup> qui ont bloqué, dès cette date, le processus de décision au Conseil. Depuis, les blocages politiques ont pu être levés et la Bulgarie et la Roumanie font désormais partie intégrante de l'espace Schengen. L'intégration s'est déroulée en deux étapes : tout d'abord, la décision (UE) 2024/210 du Conseil du 30 décembre 2023<sup>2</sup> a levé, à compter du 31 mars 2024, les contrôles aux frontières aériennes et maritimes intérieures avec la Bulgarie et la Roumanie. En outre, à partir de cette date, les actes et disposition de l'acquis de Schengen énumérés à l'annexe de la décision sont également devenus applicables pour et à l'égard de la Roumanie et de la Bulgarie. Dans un second temps, la décision (UE) 2024/3212<sup>3</sup> a levé, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025, les contrôles aux frontières terrestres intérieures avec la Bulgarie et la Roumanie et entre ces deux pays. Cette démarche a permis aux deux pays de devenir membres à part entière de l'espace Schengen. En conséquence, ces deux États vont connaître leur toute première évaluation périodique au cours du dernier trimestre 2025.
- La coopération Schengen n'est toujours pas opérationnelle pour *Chypre*. Après la *suspension*, en 2006, de l'évaluation des domaines « frontières extérieures », « visas » et « SIS » en raison des questions toujours sans réponse en relation avec le conflit entre Chypre et la Turquie, il a été décidé de relancer la procédure dans tous les domaines. En 2019, l'inspection sur place dans le domaine « protection des données » a été faite. Au cours de la période allant de décembre 2020 à février 2021, les inspections sur place ont pu être effectuées dans les domaines « retours », « coopération policière » et « frontières extérieures ». En novembre-décembre 2021 a eu lieu l'inspection dans le domaine « visas ». De plus, Chypre ayant procédé aux aménagements techniques et juridiques nécessaires pour traiter les données du SIS et échanger des informations supplémentaires, les dispositions de l'acquis de Schengen

<sup>1</sup> Les réserves se fondaient sur des lacunes constatées dans les deux pays au niveau des réformes de leurs systèmes judiciaire et administratif ainsi que dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée.

<sup>2</sup> Décision (UE) 2024/210 (dév. n° 418)

<sup>3</sup> Décision (UE) 2024/3212 (dév. n° 457)

relatives au SIS s'appliquent à cet État depuis le 25 juillet 2023.<sup>4</sup> Le président de la République de Chypre a déclaré en janvier 2025 que son pays serait techniquement prêt à faire partie de l'espace Schengen au cours de cette même année. L'adhésion de Chypre dépend toutefois en grande partie de la manière dont le conflit existant entre Chypre et la Turquie sera résolu et dont la responsabilité du contrôle des frontières extérieures sera réglée malgré la division du pays. La date de l'adhésion complète de Chypre à l'espace Schengen reste incertaine.

## **Partie II « Gouvernance Schengen »**

L'Espace Schengen a été mis à l'épreuve ces dernières années par diverses crises. Cela a conduit à des discussions politiques, au niveau de l'UE, sur la manière d'améliorer les structures administratives de l'Espace Schengen afin de garantir son bon fonctionnement. Les nouvelles procédures et les nouveaux instruments développés depuis 2022 dans ce contexte pour renforcer le pilotage politique et stratégique de l'Espace Schengen sont groupés sous la désignation de « gouvernance Schengen ». Parmi les instruments importants pour une meilleure gestion de Schengen, la Commission européenne a introduit le cycle Schengen, qui dure un an et pour lequel sont fixées des priorités, ainsi que le Baromètre Schengen +. Le cycle Schengen (qui débute chaque année en juin) vise à fournir un aperçu régulier et complet de la situation dans l'Espace Schengen, afin d'identifier le plus rapidement possible les éventuelles déficiences et les défis à venir. Le point de départ du cycle annuel de Schengen est le rapport annuel de la Commission européenne sur l'état de Schengen. Il définit les principaux défis pour l'Espace Schengen et les mesures à prendre en priorité pour l'année à venir tant au niveau de l'Espace Schengen qu'au niveau national. Les priorités présentées par la Commission sont ensuite discutées et adoptées au niveau ministériel par le Conseil Schengen, qui est une formation du Conseil siégeant en marge du Conseil JAI<sup>5</sup>, lors de sa réunion en juin. Les États Schengen s'entendent ensuite sur la mise en œuvre concrète de ces priorités dans différents forums aux niveaux stratégique et politique. Sur la base du rapport Schengen, les États membres définissent également leurs propres priorités, qui tiennent compte de leurs intérêts nationaux et de leurs défis spécifiques en matière de sécurité, de migration et de contrôle aux frontières.

Dans le cadre du cycle Schengen, la Commission présente deux fois par an un document intitulé « Baromètre Schengen+ ». Le Baromètre Schengen+ est un outil clé du cycle Schengen, qui donne un aperçu des développements récents et des menaces émergentes pour l'Espace Schengen. Il s'appuie sur les données les plus récentes mises à disposition par les agences de l'UE<sup>6</sup> et les États Schengen. Ce faisant, il donne également une image complète de la mise en œuvre des priorités par la Commission, les agences compétentes et les États Schengen.

### **1 Priorités du cycle Schengen 2024-2025**

Sur la base du « Rapport sur l'état de Schengen 2024 » de la Commission du 16 avril 2024<sup>7</sup>, le Conseil Schengen a adopté, lors de sa réunion du 13 juin 2024, les priorités suivantes pour le cycle Schengen 2024-2025 : 1) renforcer les frontières extérieures, notamment par la numérisation des procédures et des systèmes, 2) rendre les systèmes de retour plus efficaces, et 3) renforcer la sécurité intérieure, tout en garantissant la libre circulation des personnes. Le « Rapport sur l'état de Schengen 2025 »<sup>8</sup> de la Commission a été publié le 23 avril 2025 et présente des propositions de priorités pour le cycle 2025-2026. Celles-ci seront adoptées par le Conseil lors de sa réunion de juin 2025.

### **2 Priorités de la Suisse pour le cycle Schengen 2024/2025**

La Suisse a eu l'occasion de présenter ses priorités lors de la réunion du Conseil du 13 juin 2024. Les priorités retenues et défendues par la Suisse pour le cycle Schengen

<sup>4</sup> Décision (UE) 2023/870 (dév. n° 402)

<sup>5</sup> Le Conseil « justice et affaires intérieures » (JAI) est composé des ministres de la justice et de l'intérieur de tous les États Schengen. Il se réunit habituellement tous les trois mois.

<sup>6</sup> Les agences de l'UE responsables d'alimenter le baromètre Schengen+ sont Frontex, eu-Lisa, EUAA et Europol.

<sup>7</sup> [State of Schengen report 2024](#)

<sup>8</sup> [State of Schengen report 2025](#)

2024/2025 sont les suivantes : 1) la réduction des mouvements de migrations secondaires au sein de l'Espace Schengen et la levée des contrôles injustifiés aux frontières intérieures, 2) la réalisation et la mise en application complète des systèmes informatiques à grande échelle, 3) le renforcement de la lutte contre la criminalité transfrontalière, et 4) le renforcement de l'effectivité des retours.

Ces priorités expriment les principales préoccupations de la Suisse, qui avaient déjà été formulées dans des déclarations antérieures. Les priorités définies par la Suisse correspondent très largement à celles retenues par le Conseil, de sorte que les préoccupations de la Suisse sont dûment prises en compte dans les travaux entrepris et les mesures prises en vue d'atteindre les priorités communes de l'Espace Schengen.

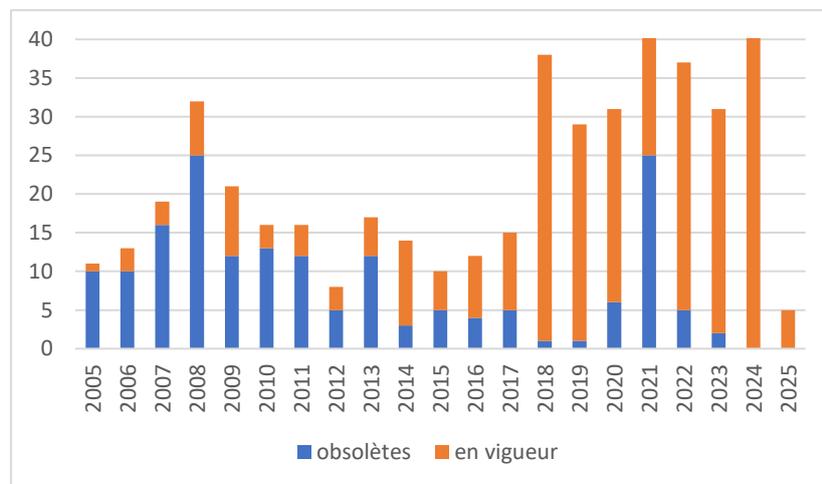
### Partie III Développement des bases juridiques

#### 3 Développements des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac

##### 3.1 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 496 développements de l'acquis de Schengen (état : 30 avril 2025). Deux de ces développements<sup>9</sup> constituent également des développements de l'acquis de Dublin/Eurodac. On dénombre six autres développements de l'acquis de Dublin/Eurodac<sup>10</sup>. Un peu plus d'un tiers de tous les développements notifiés (174 actes ou 35 %) ne sont plus applicables parce qu'ils ont été remplacés par des actes ultérieurs ou sont devenus *obsolètes* pour d'autres raisons (p. ex. l'échéance d'un délai). Le graphique suivant fait état des notifications par année.

Développements notifiés par année (état : 30 avril 2025)



En regroupant l'ensemble des développements notifiés en fonction de leur portée matérielle et donc de la compétence de l'autorité nationale pour leur reprise, les constatations suivantes peuvent être faites : <sup>11</sup> (état : 30 avril 2025).

- Un sixième environ (84 actes ou 17 %) des 502 développements des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac n'avaient *pas de caractère contraignant*, et il

<sup>9</sup> Règlements (UE) n°s 1077/2011 (dév. n° 126) et (UE) 2018/1726 (dév. n° 214)

<sup>10</sup> La liste complète des développements notifiés des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac figure 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>11</sup> Les développements sans caractère contraignant ne requièrent qu'une prise de connaissance par le département compétent (modèle 1). Les développements juridiquement contraignants sont repris par la voie d'un échange de notes, qui a valeur de traité international pour la Suisse. Soit l'échange de notes relève de la seule compétence du Conseil fédéral (modèle 2), soit il doit être approuvé par le Parlement et est, si les conditions sont remplies, sujet au référendum (modèle 3). Sur l'ensemble de la question, voir le rapport du Conseil fédéral du 7 juin 2013 en exécution du postulat Hans Fehr 10.3857 du 1<sup>er</sup> octobre 2010 « Obligation de s'adapter aux accords de Schengen. Conséquences », FF 2013 5685, ch. 2.

a donc suffi que le département compétent en prenne acte (application du modèle 1).

- Près des trois quarts des développements (360 actes ou 71 %) avaient force obligatoire, mais portaient sur des aspects techniques secondaires, de sorte que les échanges de notes ayant conduit à leur reprise pouvaient être considérés comme des *traités de portée mineure* au sens de l'art. 7a, al. 2 et 3, loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration<sup>12</sup>, que le Conseil fédéral peut conclure seul en vertu de cette disposition ou d'une disposition légale spécifique, telle que, par exemple, l'art. 100, al. 2, let. a, de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI)<sup>13</sup> (application du modèle 2)<sup>14</sup>.
- Dans environ un huitième des cas (58 actes ou 12 %), le Conseil fédéral a informé l'UE qu'il reprenait les actes sous réserve de l'« *accomplissement des exigences constitutionnelles* » (application du modèle 3), ce qui signifie que ceux-ci doivent être approuvés par le Parlement, et, en cas de référendum, par le peuple.

Dans la grande majorité de ces cas, les échanges de notes ont été approuvés par le Parlement et sont entrés en vigueur dans l'intervalle. Les développements suivants, qui concernent pour 12 d'entre eux le domaine Schengen et 3 d'entre eux le domaine Dublin/Eurodac, sont encore en cours de procédure de mise en œuvre au niveau national ou en attente de leur mise en service (« go live ») dans l'UE.

Développement	État
EES <sup>15</sup>	La communication de l'accomplissement des exigences constitutionnelles le 7 novembre 2019. Mise en exploitation (« go live ») progressive prévue pour octobre 2025.
ETIAS <sup>16</sup>	La communication de l'accomplissement des exigences constitutionnelles le 15 janvier 2021. Mise en exploitation prévue pour le 4 <sup>ème</sup> trimestre 2026.
Interopérabilité <sup>17</sup>	La communication de l'accomplissement des exigences constitutionnelles le 16 juillet 2021. Mise en exploitation complète actuellement prévue pour 2027.
FADO <sup>18</sup>	La communication de l'accomplissement des exigences constitutionnelles le 19 juillet 2022. Mise en exploitation complète d'ici fin 2025.
Échange d'informations entre les services répressifs <sup>19</sup>	La communication de l'accomplissement des exigences constitutionnelles doit être faite au plus tard le 25 avril 2025. L'échange de notes a été adopté lors du vote final au Parlement le 21 mars 2025.
Numérisation des demandes de visas <sup>20</sup>	La communication de l'accomplissement des exigences constitutionnelles doit être faite au plus tard le 13 novembre 2025. L'échange de notes a été adopté lors du vote final au Parlement au cours de la session d'automne 2025.
Règlement sur le retour à la frontière <sup>21</sup>	La communication de l'accomplissement des exigences constitutionnelles doit être faite au plus tard le 17 mai 2026. La consultation des offices fédéraux concernés, des cantons, des partis politiques et autres organisations intéressées a pris fin le 14 novembre 2024 et le Conseil fédéral a transmis le message au Parlement.
Règlement sur le filtrage <sup>22</sup>	La communication de l'accomplissement des exigences constitutionnelles doit être faite au plus tard le 17 mai 2026. La consultation des offices fédéraux concernés, des cantons, des partis politiques et autres organisations intéressées a pris fin le 14 novembre 2024 et le Conseil fédéral a transmis le message au Parlement.
Code frontières <sup>23</sup>	La communication de l'accomplissement des exigences constitutionnelles doit être faite au plus tard le 13 juin 2026. La consultation a pris fin le 17 octobre 2024.

<sup>12</sup> RS 172.010

<sup>13</sup> RS 142.20

<sup>14</sup> Le Conseil fédéral peut, en vertu de l'article 48a, alinéa 1, Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA ; RS 172.010), déléguer la compétence de conclure un contrat à un département. Pour les contrats de portée mineure, il peut également déléguer cette compétence à un groupe ou à un office fédéral.

<sup>15</sup> Règlements (UE) 2017/2225 et (UE) 2017/2226 (dév. n<sup>os</sup> 202A et 202B)

<sup>16</sup> Règlement (UE) 2018/1240 (dév. n<sup>o</sup> 210)

<sup>17</sup> Règlements (UE) 2019/817 et (UE) 2019/818 (dév. n<sup>os</sup> 228A et 228B)

<sup>18</sup> Règlement (UE) 202/493 (dév. n<sup>o</sup> 246)

<sup>19</sup> Directive (UE) 2023/977 (dév. n<sup>o</sup> 401)

<sup>20</sup> Règlement (UE) 2023/2667 (dév. n<sup>o</sup> 416A)

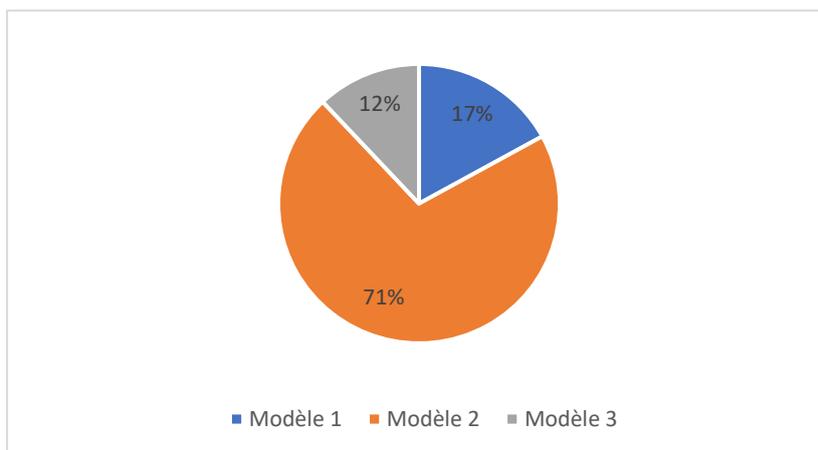
<sup>21</sup> Règlements (UE) 2024/1349 (dév. n<sup>o</sup> 437A)

<sup>22</sup> Règlement (UE) 2024/1356 (dév. n<sup>o</sup> 437B)

<sup>23</sup> Règlement (UE) 2024/1717 (dév. n<sup>o</sup> 439)

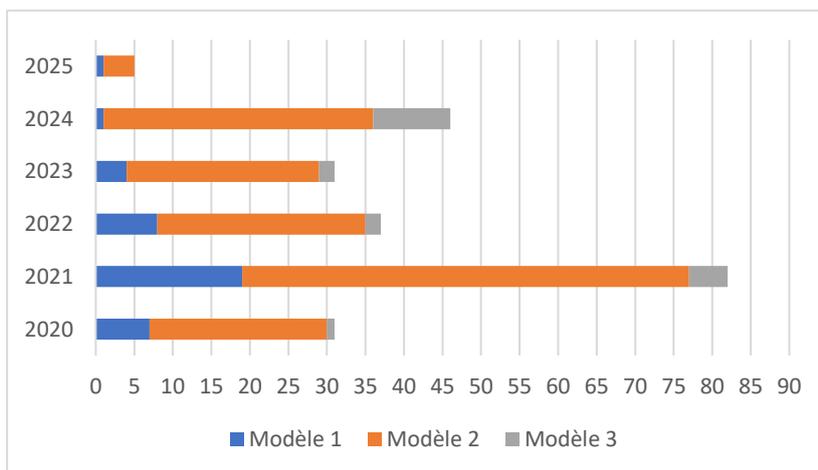
API <sup>24</sup>	La communication de l'accomplissement des exigences constitutionnelles doit être faite au plus tard le 19 décembre 2026.
Règlement AMMR <sup>25</sup>	La communication de l'accomplissement des exigences constitutionnelles doit être faite au plus tard le 17 mai 2026. La consultation des offices fédéraux concernés, des cantons, des partis politiques et autres organisations intéressées a pris fin le 14 novembre 2024 et le Conseil fédéral a transmis le message au Parlement.
Règlement Eurodac <sup>26</sup>	La communication de l'accomplissement des exigences constitutionnelles doit être faite au plus tard le 17 mai 2026. La consultation des offices fédéraux concernés, des cantons, des partis politiques et autres organisations intéressées a pris fin le 14 novembre 2024 et le Conseil fédéral a transmis le message au Parlement.
Règlement de crise <sup>27</sup>	La communication de l'accomplissement des exigences constitutionnelles doit être faite au plus tard le 17 mai 2026. La consultation des offices fédéraux concernés, des cantons, des partis politiques et autres organisations intéressées a pris fin le 14 novembre 2024 et le Conseil fédéral a transmis le message au Parlement.

Répartition des développements par modèle (en % ; état 30 avril 2025)



La répartition des développements des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac par modèle et par année (à partir de 2020) se présente comme suit (état : 30 avril 2025) :

Répartition des développements par modèle et par année



24 Règlement (UE) 2025/12 (dév. n° 455)  
25 Règlements (UE) 2024/1351 (dév. Dublin n° 3A)  
26 Règlement (UE) 2024/1358 (dév. Dublin n° 3B)  
27 Règlement (UE) 2024/1359 (dév. Dublin n° 3C)

## 3.2 Développements notifiés pendant la période sous revue

### 3.2.1 Dans le domaine Schengen

Durant la période sous revue (mai 2024 à avril 2025), la Suisse s'est vu notifier 27 actes au titre de développements de l'acquis de Schengen (dév. n<sup>os</sup> 437A à 462)<sup>28</sup>. Au cours de la même période, 4 développements dont la reprise et la mise en œuvre requièrent l'*approbation par le Parlement* (modèle 3) ont été notifiés. Il s'agit de deux règlements faisant partie du pacte européen sur la migration et l'asile<sup>29</sup>, d'un règlement apportant des modifications au code des frontières Schengen<sup>30</sup>, et du règlement API<sup>31</sup> relatif à la collecte et au transfert des informations préalables sur les passages aériens. L'approbation parlementaire devra intervenir, au plus tard, entre mai 2026 et décembre 2026 pour ces 4 règlements, compte tenu du délai de deux ans dont la Suisse bénéficie, conformément à l'article 7 alinéa 2 lettre b AAS pour la reprise et la mise en œuvre de ces développements. Pour les autres actes, la plupart portaient sur des *aspects techniques secondaires*. Deux de ces développements avaient un caractère de recommandation et il a suffi de prendre acte de leur notification (modèle 1)<sup>32</sup>. Les autres actes ont tous été repris par la voie d'un échange de notes entrant dans les compétences du Conseil fédéral (modèle 2)<sup>33</sup>.

Comme évoqué ci-dessus, les deux règlements faisant partie du pacte européen sur la migration et l'asile et constituant des développements de l'acquis de Schengen ont été notifiés à la Suisse le 17 mai 2024. Le règlement (UE) 2024/1349<sup>34</sup> instituant une procédure de retour à la frontière en fait partie. La procédure aéroportuaire suisse à la frontière extérieure de l'Espace Schengen diffère de la nouvelle procédure d'asile introduite dans l'UE par le règlement mentionné. Par conséquent, la Suisse n'est pas obligée d'appliquer la procédure de retour prévue par le règlement (UE) 2024/1349. Pour le reste, elle doit néanmoins intégrer le règlement dans son droit national, car il constitue un développement de l'acquis de Schengen. Cela a été confirmé par la Commission européenne. La note de réponse a été communiquée à la Commission européenne le 14 août 2024 (voir justification au point 3.2.2).

### 3.2.2 Dans le domaine Dublin/Eurodac

Le 17 mai 2024, la Suisse s'est vu notifier trois règlements constituant des développements de l'acquis de Dublin/Eurodac et faisant partie du pacte européen sur la migration et l'asile<sup>35</sup>. Il s'agit du règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration, du règlement visant à faire face aux situations de crise en lien avec la migration et du règlement Eurodac révisé.<sup>36</sup> Conformément à l'accord d'association à

<sup>28</sup> La liste complète des développements notifiés des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac figure 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>29</sup> Règlement (UE) 2024/1349 instituant une procédure de retour à la frontière (dév. n<sup>o</sup> 437A), règlement (UE) 2024/1356 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures (dév. n<sup>o</sup> 437B).

<sup>30</sup> Règlement (UE) 2024/1717 modifiant le règlement (UE) 2021/639 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (dév. n<sup>o</sup> 439).

<sup>31</sup> Règlement (UE) 2025/12 relatif à la collecte et au transfert des informations préalables sur les passagers en vue de renforcer et de faciliter les vérifications aux frontières extérieures, modifiant les règlements (UE) 2018/1726 et (UE) 2019/817, et abrogeant la directive 2024/82/CE du Conseil (dév. n<sup>o</sup> 455)

<sup>32</sup> Recommandation C(2024) 5219 final (dév. n<sup>o</sup> 443) et recommandation C(2025) 117 final (dév. n<sup>o</sup> 458)

<sup>33</sup> Ceux-ci contiennent dans leur écrasante majorité des dispositions d'exécution et des dispositions réglementaires relatives au système ETIAS (dév. n<sup>o</sup> 452 et n<sup>o</sup> 453), au domaine des visas (dév. n<sup>os</sup> 438, 440 à 442, 446 à 451, 454, 456) au code frontières (dév. n<sup>o</sup> 459 à n<sup>o</sup> 462), à l'interopérabilité (dév. n<sup>o</sup> 444 et n<sup>o</sup> 445), le dernier développement étant celui ayant fixé la date de la levée des contrôles de personnes aux frontières intérieures terrestres avec la République de Bulgarie et la Roumanie et entre ces deux pays (dév. n<sup>o</sup> 457). Ces accords figurent dans le rapport annuel du Conseil fédéral sur les traités internationaux conclus, qui est disponible sur le site de l'OFJ : <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html>.

<sup>34</sup> Règlement (UE) 2024/1349 du Parlement et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et modifiant le règlement (UE) 2021/1148, *JO L*, 2024/1348, 22.5.2024

<sup>35</sup> Règlement (UE) 2024/1351 relatif à la gestion de l'asile et de la migration, modifiant les règlements (UE) 2021/1147 et (UE) 2021/1060 et abrogeant le règlement (UE) 604/2013 (dév. n<sup>o</sup> 3A), règlement (UE) 2024/1358 relatif à la création d'«Eurodac» (dév. n<sup>o</sup> 3B) et règlement (UE) (2024/1359 visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile et modifiant le règlement (UE) 2021/1147 (dév. n<sup>o</sup> 3C)

<sup>36</sup> La liste complète des développements notifiés de l'acquis de Dublin/Eurodac figure 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).

Dublin, la Suisse avait jusqu'au 13 juin 2024 pour transmettre sa note de réponse, soit un délai de 30 jours suivant l'adoption formelle du règlement de l'UE.

Les discussions avec la Commission européenne ont en outre confirmé que la participation de la Suisse à la coopération Eurodac dans le cadre de la protection temporaire et de la relocalisation n'est pas considérée comme un développement de l'acquis de Dublin.

La notification par la Suisse des notes de réponse de l'ensemble des développements relevant du pacte européen sur la migration et l'asile a eu lieu le 14 août 2024.

### 3.3 Prochains développements importants

À l'heure actuelle, les États de l'Espace Schengen, y compris la Suisse, examinent plusieurs propositions d'actes que la Suisse à terme va reprendre comme développements de l'acquis de Schengen. La portée matérielle de ces actes varie cependant 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, qui complètent de manière déterminante les instruments existants, sont présentés ci-dessous<sup>37</sup>.

#### 3.3.1 Directive sur le retour

Le 12 septembre 2018, la Commission avait présenté une proposition de révision complète de la directive sur le retour.<sup>38</sup> En raison de l'opposition du Parlement européen, qui n'a pas adopté de mandat de négociation à ce sujet, aucun trilogue<sup>39</sup> n'a pu avoir lieu en 2019. Après l'achèvement des travaux législatifs relatifs au pacte européen sur la migration et l'asile, accompagné d'une pression croissante des États Schengen, la révision de la directive sur le retour est à nouveau devenue, dès 2024, un projet de réforme central.

La Commission a alors élaboré une nouvelle proposition de règlement sur le retour, laquelle a été présentée le 11 mars 2025. L'objectif principal de la Commission est de définir des procédures claires, transparentes et équitables pour le renvoi des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans l'espace Schengen, dans le cadre d'une politique de retour efficace. La proposition ajoute plusieurs exigences procédurales supplémentaires aux procédures de retour et prévoit la reconnaissance mutuelle obligatoire des décisions de renvoi d'autres États Schengen. Si la directive sur le retour ne permet pas, aujourd'hui, le retour forcé dans un pays tiers quand la personne concernée par la décision de renvoi ne l'a pas accepté, la proposition de règlement prévoit la possibilité de retour forcé dans un pays tiers dans lequel la personne a le droit de séjourner, même si cette dernière n'accepte pas le retour dans ce pays. Selon la proposition, il serait possible pour les États Schengen de conclure des accords avec des États tiers en vue d'y établir des centres de retour ("*return hubs*") à cet effet.

#### 3.3.2 Directive "on minimum rules to prevent migrant smuggling"

La lutte contre le trafic de migrants est l'une des priorités de l'UE et revêt une importance cruciale pour une approche globale de la migration irrégulière. La directive de l'UE à ce sujet, proposée par la Commission européenne le 28 novembre 2023, poursuit les objectifs suivants : poursuivre efficacement les réseaux criminels organisés ; harmoniser la criminalisation et les sanctions correspondantes ; garantir des compétences juridictionnelles adéquates ; renforcer les ressources et les capacités

<sup>37</sup> Ces indications doivent être considérées avec la réserve nécessaire. Aucune affirmation ne peut être faite aujourd'hui sur le contenu définitif de ces actes.

<sup>38</sup> Directive 2008/115/CE (dév. n° 78)

<sup>39</sup> Un trilogue est une négociation interinstitutionnelle informelle qui réunit des représentants du Parlement européen, du Conseil de l'Union européenne et de la Commission européenne. Son objectif est de parvenir à un accord provisoire sur une proposition législative acceptable à la fois pour le Parlement et le Conseil, les colégislateurs. Cet accord provisoire doit ensuite être adopté par chacune de ces institutions par le biais de procédures formelles.

à disposition dans les États membres ; améliorer la collecte et la communication des données.

La position du Conseil concernant la nouvelle directive européenne a été adoptée par le Conseil JAI le 13 décembre 2024, et le projet est actuellement examiné par le Parlement européen selon la procédure législative ordinaire en vue du trilogue.

Les dispositions légales de la Suisse présentes dans la LEI et dans le code pénal (CP ; RS 311.0) correspondent largement au projet de directive actuel. Les adaptations juridiques suivantes pourraient être nécessaires : Augmentation de la peine maximale dans le cadre des sanctions pénales pour le trafic de migrants qualifié, prise en compte de la mise en danger de l'intégrité physique des personnes faisant l'objet d'un trafic illicite dans l'infraction pénale, ainsi que de la menace avec des armes à feu et de l'usage d'une force considérable, adaptation des délais de prescription et collecte de certaines données statistiques. Le besoin réel d'adapter le droit national ne sera connu qu'après la finalisation du texte de la directive et une analyse précise des exigences de la directive et des lois fédérales par les offices fédéraux compétents (OFJ, SEM, OFS).

La Suisse a fait usage de ses droits de participation au processus législatif de l'UE en lien avec la proposition de la Commission d'introduire des normes pour la sanction des personnes morales s'inspirant de la directive « EnviCrime ». Selon le projet de la Commission, les personnes morales devraient pouvoir être directement sanctionnées pour trafic d'êtres humains. Des amendes progressives allant jusqu'à 5 % du chiffre d'affaires annuel mondial ou 40 millions d'euros sont prévues. Cette pénalisation est en contradiction avec les principes du droit pénal suisse applicables aux personnes morales. Afin de résoudre cette contradiction, la Suisse a réussi à inclure dans le mandat du Conseil des dispositions qui prévoient que les États associés à Schengen aient la possibilité de prévoir d'autres sanctions ayant un effet dissuasif équivalent, par exemple la confiscation massive des bénéfices ou l'interdiction d'exercer une activité. Les représentants de la Suisse suivent activement le processus législatif et mènent notamment des discussions avec des représentants du Parlement européen afin que ces dispositions puissent être maintenues par la suite.

### 3.3.3 Échange d'informations prévu par le droit sur les armes

La directive de l'UE sur les armes<sup>40</sup> prévoit que la Commission européenne peut édicter des prescriptions précisant certains aspects, dont l'échange transfrontalier d'informations entre les autorités compétentes des États Schengen, qui concerne deux éléments :

- L'échange d'informations dans le cadre de l'assistance mutuelle en rapport avec le *transfert d'armes à feu* dans l'espace Schengen : la Commission a adopté les dispositions correspondantes en la forme du règlement délégué (UE) 2019/686 au début de l'année 2019 ; celui-ci est en vigueur dans l'UE depuis le 3 septembre 2019 ;
- L'échange électronique d'informations sur le *refus d'une autorisation*, est réglementé dans le règlement délégué (UE) 2021/1423 de la Commission qui est entré en vigueur le 31 janvier 2022.

Dans les deux cas, il est prévu d'utiliser le *système d'information du marché intérieur* (IMI) pour l'échange électronique des données. Comme il repose sur des bases juridiques<sup>41</sup> qui ne font pas partie de l'acquis de Schengen, la reprise des deux règlements ne suffira pas ; il sera probablement nécessaire de conclure un accord complémentaire réglant les détails de la participation de la Suisse à l'IMI (voir ch. 4.1. La Commission établit un lien entre le dossier IMI et la révision de l'accord sur la libre circulation des personnes. La notification des deux règlements n'a pas eu lieu à ce jour et les discussions en vue de la conclusion d'un accord supplémentaire sur l'utilisation de l'IMI n'ont pas été poursuivies. Il est probable que les discussions ne seront entamées qu'après la mise à jour de l'accord sur la libre circulation des personnes.

<sup>40</sup> La version originale de la directive (directive 91/477/CEE, voir annexe B AAS) a été abrogée en même temps que ses modifications ultérieures dans le cadre d'une codification (= révision totale sans modifications matérielles) et remplacée par la directive (UE) 2021/555 (version codifiée ; dev. n° 285).

<sup>41</sup> Voir art. 23 du règlement (CE) n° 1024/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur et abrogeant la décision 2008/49/CE de la Commission (« règlement IMI »), JO L 316 du 14.11.2012, p. 1.

### 3.3.4 Digital Travel Application

La stratégie Schengen adoptée en 2021 vise à renforcer la numérisation des procédures aux frontières extérieures. Dans ce contexte, la Commission européenne a présenté, en octobre 2024, une proposition de règlement<sup>42</sup> visant à introduire une application pour la transmission électronique des données de voyage (*Digital Travel Application*, DTA, ci-après proposition DTA). L'objectif est de faciliter le passage des frontières extérieures, d'accroître la sécurité et de réduire les temps d'attente en vérifiant à l'avance les données de voyage et en utilisant des documents de voyage numériques (*digital travel credential* ou DTC). La proposition DTA relève de l'acquis Schengen. Outre la proposition DTA, la Commission a également présenté une proposition de règlement relatif à la délivrance d'authentifiants de voyage numérique basés sur la carte d'identité et aux normes techniques s'y rapportant (ci-après, proposition DTC).<sup>43</sup> La proposition DTC ne constitue pas un développement de l'acquis de Schengen.

La proposition DTA est liée à la mise en place de dossiers d'identité numériques européens, dans lesquels peuvent être stockés non seulement des passeports et des cartes d'identité numériques, mais également des permis de conduire numériques, des ordonnances médicales et d'autres documents. Les DTC sont une version numérique des données stockées dans les passeports et les cartes d'identité. Ils contiennent des informations enregistrées dans la puce du passeport ou de la carte d'identité, y compris la photo du visage du titulaire, mais pas les empreintes digitales. Un DTC peut être stocké sur un téléphone portable. Selon la proposition de la Commission européenne, les voyageurs pourront demander ou utiliser gratuitement la version numérique de leurs documents, le tout sur une base volontaire. Il sera également possible pour les ressortissants de pays tiers de présenter leur DTC avant leur voyage pour un contrôle préalable lorsqu'ils se rendent dans l'UE ou en sortent, ce qui devrait mener à un passage plus fluide et plus rapide des frontières. De même, cela devrait améliorer l'efficacité des contrôles aux frontières ainsi que la sécurité dans l'espace Schengen dans son ensemble, car les futurs contrôles préalables des DTC permettront aux autorités de protection des frontières de concentrer leur temps et leurs ressources sur la détection des crimes transfrontaliers et le trafic de migrants. Les DTC rendront également plus difficile l'utilisation de faux documents.

Les discussions, notamment sur la mise en œuvre technique, la protection des données et le financement, se poursuivent au niveau des experts. Alors que les États Schengen soutiennent le concept, certains demandent un financement plus important de la part de l'UE. La première lecture au Conseil a commencé en novembre 2024. L'application européenne « Digital Travel » va être développée par l'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 («eu-LISA»)<sup>44</sup>. Conformément à l'article 15 de la proposition DTA, la Commission fixe la date de mise en service après avoir été informée par eu-LISA que les tests correspondants ont été menés avec succès.

Pour la Suisse, la proposition DTA nécessitera probablement des adaptations en Suisse de la LEI et de Loi fédérale sur les documents d'identité des ressortissants suisses (LDI)<sup>45</sup> et/ou l'ordonnance sur les documents d'identité des ressortissants suisses (OLDI)<sup>46</sup>. La Suisse suit l'évolution actuelle au sein de l'UE et participe aux discussions techniques, en application de ses droits de participation. On ne sait pas encore quand les DTC pourront être vérifiés aux frontières suisses et quand la Suisse elle-même délivrera des DTC à ses citoyens.

## 4 Accords en relation avec Schengen/Dublin

### 4.1 Accords complémentaires à certains développements

Lorsqu'un acte juridique pertinent pour Schengen/Dublin prévoit la création d'une structure institutionnelle autonome, par exemple sous forme de fonds ou d'agence, les États associés ne peuvent y participer formellement qu'en signant un accord complémentaire qui règle les modalités de leur participation (en particulier sur le plan financier). La simple reprise de l'acte ne suffit pas. Des accords complémentaires ont

<sup>42</sup> COM (2024) 670 final

<sup>43</sup> COM (2024) 671 final

<sup>44</sup> Aussi connue sous la désignation « Agence IT ». RS **0.362.315** (en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> mars 2020).

<sup>45</sup> RS **143.1**

<sup>46</sup> RS **143.11**

déjà été conclus concernant la participation de la Suisse au Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)<sup>47</sup>, à eu-LISA, au Fonds pour les frontières extérieures (FFE)<sup>48</sup> ainsi qu'au Fonds pour la sécurité intérieure dans le domaine des frontières extérieures et des visas (« *FSI-Frontières* »)<sup>49</sup>, qui a succédé au FFE.

La conclusion d'autres accords complémentaires sera nécessaire dans les domaines ci-après :

- D'une part, un accord complémentaire doit être conclu pour régler les modalités administratives de la participation financière de la Suisse à BMVI (voir ch. 11.3). Des discussions informelles ont déjà commencé avec la Commission européenne. Une conclusion rapide des négociations après l'adoption du règlement BMVI par l'UE vise à garantir que le Parlement pourra approuver simultanément l'accord complémentaire et l'échange de notes pour la reprise du règlement susmentionné<sup>50</sup>.
- D'autre part, la conclusion d'un accord complémentaire sera nécessaire dans le domaine du *droit des armes* pour garantir l'accès de la Suisse à l'IMI et assurer l'échange électronique d'informations (voir ch. 3.3.3). Les négociations pourront vraisemblablement reprendre après une entrée en vigueur de la révision de l'accord sur la libre circulation des personnes.

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

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

Le code des visas<sup>51</sup> prévoit qu'un État Schengen peut en représenter un autre dans un État où ce dernier ne dispose pas de section des visas. Le DFAE analyse en permanence quels accords de représentation devraient et pourraient être conclus pour combler les lacunes existant dans le réseau des représentations et assurer la réciprocité voulue. En date du 31 avril 2025, la Suisse avait conclu de tels accords avec 19 États Schengen au total : elle représente d'autres États dans 64 de ses représentations et est elle-même représentée sur 56 sites<sup>52</sup>.

### 4.2.2 Arrangements Dublin

Le règlement Dublin III<sup>53</sup> prévoit que les États Schengen peuvent établir entre eux des arrangements administratifs bilatéraux afin de faciliter l'application et d'accroître l'efficacité dudit règlement. Ces arrangements 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, ou encore prévoir des réglementations précises sur les modalités de transfert ou d'échanges d'officiers de liaison en vue d'améliorer la communication entre les administrations. Ils servent les intérêts des deux parties et sont le plus souvent conclus entre États voisins pratiquant un nombre comparable de transferts. La Suisse a jusqu'ici conclu de tels accords avec l'*Autriche*<sup>54</sup>, la *Principauté de Liechtenstein*<sup>55</sup> et la *France*<sup>56</sup>. Des arrangements analogues ont été conclus avec l'*Allemagne*, prévoyant des modalités de coopération non contraignantes, qui sont toutefois en cours de réexamen à la demande de l'Allemagne. Aucun nouvel accord n'a été conclu durant la période sous revue.

Le nouveau règlement AMMR prévoit également la possibilité de conclure des arrangements administratifs Dublin (art. 53). Cette disposition correspond en grande partie à l'article 36 du règlement Dublin III actuellement en vigueur. Afin d'améliorer

<sup>47</sup> RS 0.362.313 (en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> août 2010). Créé en 2016, le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes a repris la personnalité juridique de l'ancienne Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, tout comme son acronyme (« Frontex »).

<sup>48</sup> RS 0.362.312 (en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> avril 2011)

<sup>49</sup> RS 0.362.314 (en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> août 2018)

<sup>50</sup> Dans ce contexte, il convient également de trouver une solution aux questions non résolues qui se posent en ce qui concerne la participation de la Suisse au système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS). En termes de contenu, l'une des questions est de veiller à ce que les États associés reçoivent également une part appropriée d'un éventuel excédent d'émoluments versés.

<sup>51</sup> Règlement (CE) n° 810/2009 (dév. n° 88)

<sup>52</sup> Une liste des accords de représentation conclus avec des États Schengen, indiquant la forme de représentation (état au 1<sup>er</sup> mai 2021) se trouve à l'annexe 28 du manuel des visas, disponible à l'adresse : <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/visa/vhb/vhb1-anh28-e.xlsx>.

<sup>53</sup> Art. 36 du règlement (UE) n° 604/2013 (dév. Dublin n° 1A)

<sup>54</sup> RS 0.142.392.681.163

<sup>55</sup> RS 0.142.395.141.1

<sup>56</sup> RS 0.142.392.681.349

la coopération, les États Dublin peuvent désormais également conclure des accords administratifs bilatéraux en matière de contributions de solidarité (paragraphe 1, point c).

### 4.2.3 Accords bilatéraux en rapport avec la coopération policière

On évalue régulièrement s'il est nécessaire d'adapter les accords de coopération policière conclus avec les États voisins, y compris au regard de l'évolution de l'acquis de Schengen. L'accord de police passé avec l'Italie<sup>57</sup> est entré en vigueur le 1er novembre 2016, celui conclu avec l'Autriche et le Liechtenstein<sup>58</sup> le 1er juillet 2017. En 2023, la Suisse a proposé au Ministère italien de l'intérieur d'examiner si l'accord bilatéral pouvait être amélioré à long terme, sur le plan matériel : les entretiens exploratoires ont commencé et se poursuivront en 2025. L'accord révisé entre la Suisse et l'Allemagne a été signé le 5 avril 2022 et est entré en vigueur le 1er mai 2024. L'accord avec la France<sup>59</sup> (Accord de Paris) est en vigueur depuis le 1er juillet 2009. La pratique de coopération opérationnelle entre la Suisse et la France a montré qu'il s'impose de le moderniser, notamment en ce qui concerne les poursuites transfrontalières. La France refuse toutefois de mettre en œuvre la recommandation que le Conseil de l'UE lui a adressée dans le cadre de l'évaluation Schengen en 2021 concernant les poursuites transfrontalières et aussi d'adapter l'article correspondant de l'accord bilatéral avec la Suisse. Les deux États se sont toutefois mis d'accord le 21 novembre 2022 sur le contenu d'un « mémorandum d'application » qui contient des précisions sur le déroulement des poursuites, sans créer une nouvelle législation. Une « fiche-réflexe » sur la mise en œuvre de cet accord a été finalisée et signée le 3 mars 2023. Le document a été mis à la disposition des services opérationnels. Il prévoit une formation ciblée des agents suisses et français pouvant potentiellement participer à des opérations transfrontalières. Par ailleurs, la France et la Suisse ont convenu de mettre sur pied un groupe de travail qui sera chargé d'étudier le potentiel de modernisation de l'Accord de Paris. Le groupe de travail a commencé ses activités en novembre 2023. Divisé en trois sous-groupes, il est soutenu par différents experts. L'actuel objectif est de pouvoir disposer de premières recommandations en 2025.

## 4.3 Accords avec des États tiers

### 4.3.1 Accords parallèles aux accords de l'UE dans le domaine des visas

Dans le domaine des visas, l'UE conclut des accords avec les États tiers en vue d'assouplir le régime des visas (accords sur l'octroi facilité de visas), voire de 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* avec un État tiers, la Suisse doit adapter ses règles et sa pratique en matière d'octroi de visas de courte durée à celles de l'UE afin de maintenir une politique des visas cohérente au sein de l'Espace Schengen, sans quoi des règles différentes s'appliqueraient dans cet Espace. Lors de la conclusion de tels accords, l'État tiers concerné négocie en règle générale, à la demande de l'UE, des conventions bilatérales analogues avec les États associés. La Suisse a passé jusqu'ici 10 accords de ce type (dont 8 sont actuellement en vigueur).
- Les *accords sur l'exemption de visa* sont mentionnés dans le règlement (UE) 2018/1806<sup>60</sup>, que la Suisse a repris à titre de développement de l'acquis de Schengen. Étant donné que la Suisse n'est pas partie à ces différents accords, l'exemption de visa n'est pas automatique pour les citoyens suisses. Généralement, les États tiers concernés accordent toutefois aux ressortissants suisses les mêmes conditions d'entrée qu'aux citoyens de l'UE. Pour formaliser le principe de la réciprocité, la Suisse peut conclure des accords parallèles avec ces États tiers. Pendant la période sous revue, aucun nouvel accord n'a été conclu, et aucun accord de ce type n'est entré en vigueur.

<sup>57</sup> RS 0.360.454.1

<sup>58</sup> RS 0.360.163.1

<sup>59</sup> RS 0.360.349.1

<sup>60</sup> Le règlement (UE) 2018/1806 (dév. n° 219) codifié, en le remplaçant, le règlement (CE) 539/2001 (annexe B AAS) et ses adaptations ultérieures (révision totale formelle).

### 4.3.2 Accords parallèles aux accords de réadmission de l'UE

S'agissant de la politique de retour, il n'existe pas de « parallélisme » comparable au domaine des visas. Néanmoins, l'UE fait une déclaration (si possible commune) lors de la conclusion d'*accords de réadmission*, même s'ils ne sont pas subordonnés aux accords dans le domaine des visas, et indique à l'État tiers qu'il serait utile de conclure une convention similaire avec les États associés à Schengen. La Suisse conclut également, de sa propre initiative et en fonction des situations spécifiques, des accords de réadmission avec des États de provenance et de transit. Elle a conclu jusqu'à présent des accords ou des arrangements liés aux retours avec 69 États (63 accords sont actuellement en vigueur). Une liste actualisée des accords en vigueur dans les domaines des visas et des retours est disponible sur le site du Secrétariat d'État aux migrations (SEM)<sup>61</sup>.

### 4.3.3 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 permet aux États Schengen de décider librement s'ils veulent exempter ou non de l'obligation de visa les titulaires d'un passeport diplomatique, d'un passeport de service ou d'un autre passeport officiel<sup>62</sup>. La Suisse a conclu 60 accords de ce type avec des États tiers, généralement en relation avec un accord de réadmission (56 d'entre eux sont en vigueur). Un nouvel accord a été conclu pendant la période sous revue avec le Turkménistan. Une liste mise à jour des accords est disponible sur le site du SEM<sup>63</sup>.

### 4.4 Autres accords en relation avec l'acquis de Schengen ou de Dublin/Eurodac

La participation à la coopération Schengen/Dublin implique en partie, pour le bon fonctionnement de cette coopération, d'approfondir ou d'élargir la coopération avec l'UE dans des domaines qui ne sont pas couverts par Schengen/Dublin. Un tel approfondissement ou élargissement a lieu dans le cadre des accords suivants.

#### 4.4.1 Protocole à l'AAD relatif à l'accès des autorités de poursuite pénale à Eurodac

Les art. 19 ss du règlement Eurodac<sup>64</sup>, qui donnent la possibilité aux autorités nationales de poursuite ou à Europol d'accéder, à certaines conditions, aux données sauvegardées dans la base de données Eurodac<sup>65</sup>, ne constituent pas un développement de l'acquis de Schengen/Dublin, raison pour laquelle un *accord* a dû être conclu. Il s'agit d'un protocole à l'AAD<sup>66</sup> (« *protocole Eurodac* »), qui a été approuvé par l'Assemblée fédérale le 1<sup>er</sup> octobre 2021<sup>67</sup> et est entré en vigueur par échange de notes le 1<sup>er</sup> mai 2022<sup>68</sup>. La procédure d'approbation interne a été coordonnée avec celle de l'accord négocié en parallèle sur la participation à Prüm (voir ch. 4.4.2). La conclusion de ce dernier accord était une condition *sine qua non* pour obtenir le droit d'accès élargi à la base de données Eurodac. En effet, une interrogation de la base de données Eurodac à des fins de poursuite pénale n'est autorisée que si la recherche préalable

<sup>61</sup> <https://www.sem.admin.ch/bfm/fr/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/rueckuebernahme.html>

<sup>62</sup> Art. 6, par. 1, let. a, du règlement (UE) 2018/1806 (dév. n° 219)

<sup>63</sup> <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/vdipl.html>

<sup>64</sup> Règlement (UE) n° 603/2013 (dév. Dublin n° 1B)

<sup>65</sup> Les avantages d'un tel accès sont évidents : il permet p. ex. de vérifier rapidement si des empreintes digitales trouvées sur le lieu d'un crime appartiennent à une personne enregistrée dans Eurodac qui a déposé une demande d'asile à l'étranger ou qui est en situation irrégulière, si bien que les mesures (d'entraide) nécessaires peuvent être prises sans délai.

<sup>66</sup> RS 0.142.392.68

<sup>67</sup> FF 2021 2332

<sup>68</sup> RS 0.142.392.682 ; AS 2023 113

dans les banques de données nationales d'empreintes digitales, conformément à la décision 2008/615/JAI<sup>69</sup> (« *décision de Prüm* »), n'a donné aucun résultat positif<sup>70</sup>.

#### 4.4.2 Accord de participation à Prüm

L'accord concernant la participation à la coopération de Prüm<sup>71</sup> a été négocié parallèlement au « protocole Eurodac » et a également été signé à Bruxelles le 27 juin 2019. Le Parlement a adopté le projet du Conseil fédéral relatif à la reprise et la mise en œuvre de l'accord de participation à Prüm, du Protocole Eurodac et de l'accord PCSC<sup>72</sup> en septembre 2021. L'accord de participation à Prüm est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2023. Il convient de préciser que son application n'est que partielle. En effet, les comparaisons de données biométriques (empreintes digitales et profils ADN) ainsi que les échanges des données relatives aux véhicules et à leur détenteur, ne sont pas encore mis en œuvre, respectivement en vigueur, compte tenu des différentes dépendances techniques liées à la mise en œuvre d'autres projets informatiques. Il est ainsi prévu une mise en œuvre par étapes, à savoir : la comparaison des empreintes digitales sera possible fin 2025, l'échange de données relatives aux véhicules et à leur détenteur début 2026 et la comparaison des profils ADN début 2027. S'agissant des bases légales nationales permettant ces comparaisons, respectivement ces échanges, elles entreront en vigueur également par étapes, soit peu avant la mise en œuvre des systèmes.

Sur la base de l'analyse de la coopération existante entre les États qui ont déjà mis en œuvre Prüm I, l'UE a adopté une modernisation technique du système Prüm sous la forme du règlement (UE) 2024/982 (ci-après: «Prüm II»). Ce règlement est entré en vigueur dans l'UE le 5 avril 2024. L'objectif de Prüm II est d'intensifier la coopération transfrontalière et d'optimiser l'utilisation de cet instrument. Prüm II permet d'intégrer de nouvelles catégories de données (recherche et échange d'images faciales, recherche de personnes disparues à l'aide de profils ADN, identification de victimes de catastrophes naturelles ou d'autres crises humanitaires) dans l'échange automatisé de données. En outre, un routeur central sera mis en place pour optimiser les aspects techniques. Enfin, Europol sera un acteur à part entière de la coopération Prüm.

Le règlement Prüm II ne constitue pas un développement au sens de l'accord de participation à Prüm entre la Suisse et l'UE. Ainsi, la conclusion d'un nouvel accord, respectivement la révision de l'accord actuel, est nécessaire. Pour ce faire, un mandat de négociation tant du côté de l'UE que de la Suisse doit être demandé. L'objectif actuel de la Suisse est d'obtenir le mandat de négociation au deuxième semestre 2025 et de mener les négociations au premier semestre 2026.

#### 4.4.3 Accord concernant Passenger Name Records PNR

Depuis mars 2024, la Suisse négocie avec l'UE un accord bilatéral sur l'échange d'informations concernant les données des passagers aériens (PNR). Les négociations ont rapidement progressé et sont sur le point d'aboutir.

L'accord respecte le cadre juridique de la loi sur les données des passagers aériens (LDPa), que le Parlement a adoptée le 21 mars 2025. Il garantira pour l'essentiel la transmission des données PNR par les compagnies aériennes de l'UE à la Suisse. En outre, l'accord garantira le traitement des données échangées entre les parties contractantes à un niveau comparable de protection des données et permettra l'échange réciproque d'informations

<sup>69</sup> Décision 2008/615/JAI du Conseil du 23 juin 2008 relative à l'approfondissement de la coopération transfrontalière, notamment en vue de lutter contre le terrorisme et la criminalité transfrontalière, JO L 210 du 6.8.2008, p. 1

<sup>70</sup> La collaboration de Prüm renforce l'efficacité du travail policier grâce à l'échange d'informations ciblées : elle permet d'une part aux autorités de vérifier à l'aide de la procédure « *hit/no-hit* » si un autre État dispose d'informations sur les empreintes digitales ou le profil ADN recherchés, et d'autre part de consulter les plaques d'immatriculation et les numéros d'identification de véhicules directement dans le registre.

<sup>71</sup> Le noyau de la « coopération de Prüm », qui ne fait pas non plus partie de la coopération Schengen, consiste dans l'échange simplifié d'informations policières (en particulier de profils 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'infractions se fait sur la base d'une comparaison automatisée des banques de données nationales (procédure « *hit/no-hit* »). Il s'agit de savoir rapidement si les données figurant dans la banque de données existent dans un autre État ou non. En cas de résultat positif, l'échange de données personnelles passe ensuite par la voie habituelle de l'entraide administrative ou judiciaire.

<sup>72</sup> RS 0.360.336.2

entre l'unité suisse d'information sur les passagers (UIP) et les unités correspondantes des États membres de l'UE.

La notification et l'entrée en vigueur de l'accord ne pourront avoir lieu qu'après l'entrée en vigueur de la loi sur les données des passagers aériens (LDPa) et de l'ordonnance correspondante, prévue pour fin 2026.

L'UE a négocié en parallèle également des accords PNR presque identiques avec deux autres États associés à Schengen: l'Islande et la Norvège.

#### 4.4.4 Agence européenne pour l'asile EUAA

L'Agence européenne pour l'asile (EUAA, en anglais) a succédé au Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO, en anglais) le 19 janvier 2022. EUAA, comme EASO, ne constitue pas un développement de acquis de Dublin/Eurodac. La Suisse n'est donc pas tenue d'y participer mais estime, tout comme la Commission européenne, qu'une telle participation serait bénéfique. Des discussions informelles avec la Commission ont ainsi commencé à ce sujet il y a plusieurs années. Toutefois, ce n'est qu'après la délivrance d'un mandat de négociation du Conseil fédéral au SEM, le 30 mai 2024, que les négociations formelles avec la Commission sur un accord relatif à la participation de la Suisse à EUAA ont pu débuter, le 13 novembre 2024. Les négociations sont menées par le SEM et le DFAE, en collaboration avec les autres États associés (IS, NO et LI). Les négociations se poursuivent à l'heure actuelle et la date de la fin des négociations est pour l'instant incertaine. Jusqu'à la conclusion d'un nouvel accord, l'arrangement bilatéral entre la Suisse et l'UE sur les modalités de sa participation à EASO du 10 juin 2014<sup>73</sup> régit la participation de la Suisse à EUAA et s'applique à toutes les activités et domaines de coopération de EUAA qui existaient déjà dans le cadre de EASO.

#### 4.4.5 ECRIS

ECRIS<sup>74</sup> est un instrument éprouvé pour l'échange d'informations sur les casiers judiciaires à l'échelle européenne. Il garantit un échange de données standardisé, efficace et compréhensible dans le domaine de la justice pénale. La participation de la Suisse à ce système remplacerait l'échange d'informations par voie postale, qui est encore en vigueur aujourd'hui et qui est parfois incomplet. ECRIS-TCN<sup>75</sup> établit un système central pour l'identification de l'Etat membre qui dispose d'informations concernant les condamnations de ressortissants d'Etats tiers. ECRIS-TCN fait partie de différents projets d'interopérabilité dans le domaine de la sécurité, de la gestion des frontières et de la poursuite pénale, c'est pourquoi il est également justifié que la Suisse y participe afin d'éviter des failles en matière de sécurité. Dans ce contexte, l'OFJ (plus précisément le Casier judiciaire suisse) et le DFAE (co-responsables) ont demandé en décembre 2022 à la cheffe du département de l'époque d'entamer des discussions exploratoires avec la Commission européenne concernant une éventuelle participation de la Suisse à ECRIS et ECRIS-TCN.

En août 2023, le Conseil fédéral a adopté le rapport sur le postulat 17.3269<sup>76</sup> de la Commission des institutions politiques du Conseil national concernant l'échange international d'informations en matière pénale, examen de l'adhésion de la Suisse à ECRIS. Dans ce rapport, il s'est déclaré favorable à l'ouverture de discussions avec l'UE en vue d'une participation de la Suisse à ECRIS. En septembre 2023, l'OFJ a pris contact pour la première fois avec les autres États associés à Schengen afin de déterminer s'ils étaient également intéressés à une participation. Depuis lors, diverses réunions ont eu lieu dans cette composition, incluant également des représentants de la Commission européenne. En avril 2024, une table ronde a également été instituée, dont les participants sont issus de tous les services et offices fédéraux intéressés (SEM, fedpol, DFAE, le détaché suisse auprès d'Eurojust, OFJ). La prochaine étape consistera à élaborer un mandat de négociation qui pourra ensuite être soumis au Conseil fédéral pour approbation.

<sup>73</sup> Arrangement du 10 juin 2014 entre la Confédération suisse et l'Union européenne sur les modalités de sa participation au Bureau européen d'appui en matière d'asile ; *RS* 0.142.392.681

<sup>74</sup> Décision-cadre 2009/315/JAI modifiée par la Directive (UE) 2019/884

<sup>75</sup> Règlement (UE) 2019/816

<sup>76</sup> Postulat 17.3269 : Echange international d'avis de condamnation. Examen d'une adhésion de la Suisse à ECRIS

Entre-temps, la Commission européenne a laissé entendre que, de son point de vue, rien ne s'opposait à l'adhésion des États associés à Schengen<sup>77</sup> à ECRIS et ECRIS-TCN, sous réserve du succès des négociations.

## **5 Projets en cours au niveau de la mise en œuvre technique et opérationnelle**

### **5.1 Mise en œuvre de systèmes d'information de l'UE**

Les systèmes d'information inhérents à Schengen (Eurodac, VIS, API, SIS) existaient déjà lors de l'entrée de la Suisse dans l'Espace Schengen, en décembre 2008. Pour répondre aux flux migratoires et assurer la sécurité en Europe, l'UE a adopté, au cours des dernières années, mais à une cadence inhabituellement soutenue, de nombreuses propositions visant à moderniser les systèmes d'information existants ou à en créer de nouveaux (p.ex. EES, ETIAS)<sup>78</sup> et à garantir leur interopérabilité.

#### **5.1.1 Système d'entrée et de sortie (EES)**

L'EES est un des nouveaux systèmes d'information de l'UE dans le domaine des migrations qui vise la saisie centralisée de tout franchissement des frontières extérieures de l'Espace Schengen par des ressortissants d'États tiers, uniquement pour des séjours de moins de 90 jours, et permet de calculer la durée de séjour au sein de l'Espace Schengen<sup>79</sup>. Les travaux relatifs à la mise en œuvre juridique du règlement EES<sup>80</sup> sont très avancés. Après que le Parlement a adopté l'arrêté fédéral<sup>81</sup> le 21 juin 2019, le délai référendaire a expiré le 10 octobre 2019 sans avoir été utilisé. La consultation relative aux adaptations à l'échelon de l'ordonnance sur le système d'entrée et de sortie (OOES)<sup>82</sup> s'est tenue du 17 février au 29 mai 2021.

Au niveau de l'UE, il était prévu d'introduire l'EES le 10 novembre 2024. Certains États Schengen n'ayant pas donné leur accord et ayant émis des doutes quant à la stabilité du système central de l'UE si le système était introduit en une seule journée (« big bang »), la Commission européenne a dû adapter la planification et la procédure.

Étant donné que la Commission européenne n'a pas reçu de notification de disponibilité de la part de tous les États Schengen, ce qui est l'une des conditions préalables à la décision de mise en service de l'EES, et qu'une mise en service complète du jour au lendemain constitue en outre un facteur de risque pour la résilience du système dans son ensemble, il est actuellement proposé de mettre le système en service par étapes. Le règlement (UE) 2017/2226<sup>83</sup> n'autorise toutefois qu'une mise en service complète, dans le cadre de laquelle tous les États Schengen sont tenus de mettre en service l'EES simultanément à tous leurs points de passage frontaliers. Afin de donner aux États Schengen la flexibilité nécessaire pour utiliser l'EES en fonction de leur état de préparation et de faciliter les ajustements techniques et opérationnels lors de la mise en service de l'EES, il convient désormais de créer les bases juridiques nécessaires à une mise en service progressive de l'EES.

Cette proposition législative, qui prévoit un démarrage progressif de l'EES, ne modifie pas la législation existante (règlement EES et code frontières Schengen), mais prévoit uniquement une dérogation temporaire à un nombre limité d'articles des actes existants, permettant aux États Schengen de mettre en œuvre progressivement l'EES sur une période de 180 jours. Les négociations sur la proposition de « *soft opening* » de la Commission sont actuellement en cours à Bruxelles. Selon l'état actuel des choses, on s'attend à ce qu'un accord puisse être trouvé en mai 2025 en trilogue avec le Conseil et le Parlement européen. Si l'acte juridique correspondant à l'ouverture en douceur est adopté comme prévu, la Commission s'attend à ce que l'EES soit introduit progressivement à partir d'octobre 2025.

La planification a aussi dû être adaptée *au niveau national* : dès que l'acte juridique prévoyant une procédure par étapes aura été adopté, la Commission devra obtenir des

<sup>77</sup> A ce jour, l'Islande, ainsi que la Principauté du Liechtenstein ont également manifesté un intérêt concret pour une participation à ECRIS et ECRIS-TCN

<sup>78</sup> Système d'entrée et de sortie (EES), Système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)

<sup>79</sup> Il rend non seulement superflu le timbrage des documents de voyage au passage des frontières, mais facilite également le repérage des personnes en situation irrégulière (p. ex. personnes qui séjournent trop longtemps dans l'UE, dits « *overstayers* ») et l'identification des voyageurs sans papiers lors de contrôles au sein de l'Espace Schengen, à l'aide d'éléments biométriques (image faciale et quatre empreintes digitales).

<sup>80</sup> Règlement (UE) 2017/2226 (dév. n° 202A)

<sup>81</sup> FF 2019 4397

<sup>82</sup> RS 142.206

<sup>83</sup> Règlement (UE) 2017/2226 (dév. n° 202B)

États Schengen, d'ici début juin 2025, les déclarations d'intention encore en suspens. Les déclarations d'intention déjà faites restent valables dans le cadre de la nouvelle directive relative au lancement progressif de l'EES. Elle fixera sur cette base la date exacte de mise en œuvre en octobre 2025. Afin de garantir une procédure par étapes en Suisse, le SEM adaptera la planification de l'introduction en conséquence. À cette fin, le SEM, en tant qu'instance responsable, est en contact étroit avec les acteurs concernés, notamment avec les corps de police cantonaux, l'Association des services cantonaux de migration (ASM) et l'Administration fédérale des douanes (AFD).

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

Le Système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)<sup>84</sup> permettra de suivre les ressortissants de pays tiers qui n'ont pas besoin de visa pour entrer dans l'Espace Schengen. Ceux-ci devront, avant l'entrée sur le territoire de cet Espace, remplir une demande payante en ligne pour obtenir une autorisation ETIAS. L'examen des demandes se fondera sur une évaluation largement automatisée des risques<sup>85</sup>. L'octroi d'une autorisation de voyage ETIAS, tout comme un visa, ne confèrera pas à lui seul le droit d'entrer dans l'Espace Schengen, car d'autres conditions devront également être remplies. Les dates de mises en œuvre d'ETIAS et d'EES ont déjà été fixées puis reportées à plusieurs reprises par l'UE ; cette dernière prévoit maintenant une entrée en vigueur le quatrième trimestre 2026. Les travaux relatifs à la mise en œuvre juridique sont encore en cours.

Le projet de mise en œuvre organisationnelle et technique du règlement ETIAS – qui est dans le domaine de compétence du SEM – se base sur la planification de l'UE. Dans la phase de conception, entre mi-2019 et mi-2021, les bases de l'organisation structurelle et fonctionnelle ont été élaborées avec le concept d'organisation des activités. En outre, le concept du système a été établi pour permettre le développement à venir des composants du système au niveau national.

La phase de réalisation, qui a débuté à l'été 2021, se concentre sur le développement du système national. Il s'agit de développer, d'une part, un composant d'accès pour connecter les systèmes nationaux au système central ETIAS et, d'autre part, une application spécialisée pour soutenir les processus opérationnels.

La mise en place de l'unité nationale ETIAS au SEM se calque également sur la planification de l'UE.

Une contribution du BMVI<sup>86</sup> est prévue pour couvrir les frais de développement du système ETIAS dans les États Schengen. Les frais d'exploitation et de maintenance seront en revanche couverts par la perception centralisée d'un émolument de 7 euros par demande.

### 5.1.3 Interopérabilité (IOP)

Les autorités de police, de contrôle des frontières et de migration peuvent déjà accéder à divers systèmes d'information existants de l'UE (SIS, VIS, Eurodac), auxquels d'autres s'ajouteront encore dans un avenir proche (EES, ETIAS). Sur la base des deux règlements de l'UE sur l'interopérabilité (IOP)<sup>87</sup>, ces systèmes seront reliés entre eux de façon à ce que, d'une part, ils puissent être interrogés *simultanément* (à condition que les droits d'accès aient été accordés)<sup>88</sup> et que, d'autre part, il soit garanti que les données d'identité d'une même personne correspondent effectivement dans tous les

---

<sup>84</sup> European Travel Information and Authorization System; Règlement (UE) 2018/1240 (dév. n° 210)

<sup>85</sup> Une recherche lancée dans les banques de données pertinentes (SIS, VIS, etc.) permet de déterminer s'il existe des risques en matière de sécurité intérieure, d'immigration irrégulière ou de santé publique qui justifieraient le rejet de la demande.

<sup>86</sup> Comme il s'agit d'un remboursement de frais, les charges figurent dans le crédit d'engagement IV (de 2020 à 2023 : 6,6 millions de francs; de 2024 à 2025 : 1,18 million de francs).

<sup>87</sup> Règlements (UE) 2019/817 et (UE) 201/818 (dév. n°s 228A et 228B)

<sup>88</sup> Le *portail de recherche européen* sera utilisé à cette fin.

systèmes, afin d'empêcher l'utilisation de fausses identités ou d'identités multiples<sup>89</sup>. L'Assemblée fédérale a adopté l'arrêté fédéral concernant la reprise et la mise en œuvre des règlements de l'UE sur l'interopérabilité le 19 mars 2021. Les travaux de mise en œuvre à l'échelon de l'ordonnance nationale sur l'interopérabilité et les modifications d'ordonnances annexes sont en cours.

En outre, les États Schengen doivent procéder à un grand nombre d'adaptations organisationnelles et de modifications techniques des systèmes informatiques concernés pour mettre en œuvre l'interopérabilité. Les travaux de mise en œuvre technique en Suisse se basent sur le calendrier de l'UE, qui prévoit l'introduction de l'interopérabilité par étapes. Comme le projet d'interopérabilité de l'UE touche des systèmes et des unités organisationnelles qui se trouvent dans le domaine de compétences du SEM et de fedpol, chaque office mène un projet pour sa mise en œuvre. Cependant, les deux offices travaillent en étroite collaboration et les phases de projet sont coordonnées. Depuis décembre 2022, les projets sont en phase de réalisation et progressent comme prévu. L'UE prévoit actuellement une mise en service de l'interopérabilité en 2028. La date exacte de la mise en service sera fixée ultérieurement par la Commission européenne. Les systèmes d'information (EES, ETIAS, nouveau VIS, Eurodac, etc.) devraient être mis en service de manière échelonnée. Le lancement de l'EES est prévu en premier (voir ch. 5.1.1). La date et l'ordre de mise en service des autres systèmes d'information (ETIAS, nouveau VIS,) seront déterminés en temps voulu par la Commission européenne (pour ETIAS, cf. ch. 5.1.2, et pour VIS, ch. 5.1.7). Afin de s'assurer que la Suisse est techniquement et juridiquement prête pour la mise en service progressive de l'interopérabilité par l'UE et que les nouveaux systèmes peuvent interagir ensemble en conséquence, l'entrée en vigueur des bases juridiques nationales doit être prévue pour le lancement du système Eurodac.

#### **5.1.4 Directive (UE) 2023/977 relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres et abrogeant la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil**

Seul une petite quantité des échanges d'informations de police se fait en application de la décision-cadre 2006/960/JAI relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États Schengen<sup>90</sup>. Cette décision-cadre, appelée aussi « Initiative suédoise », n'a pas été appliquée de manière suffisamment systématique dans l'Espace Schengen. L'utilisation obligatoire de formulaires afin de demander des informations ou de répondre à une demande était un obstacle lorsqu'il s'agissait d'échanger dans l'urgence des données importantes. Afin que les États Schengen puissent utiliser cet instrument de façon optimale, le Parlement européen et le Conseil ont adopté la directive (UE) 2023/977<sup>91</sup> relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres, abrogeant la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil. L'objectif de cette directive est de moderniser le cadre normatif existant, et d'uniformiser et renforcer l'échange d'informations entre les autorités de poursuite pénale de l'Espace Schengen. Elle fixe différents délais de réponse aux demandes d'informations formulées par un autre État Schengen. Elle précise par ailleurs les fonctions du point de contact unique (single point of contact [SPOC]), ses capacités, son organisation ainsi que sa composition.

Cette nouvelle directive a été notifiée à la Suisse le 25 avril 2023, au titre de développement de l'acquis de Schengen. Elle contient des dispositions qui doivent être transposées en droit national via une révision totale de la Loi sur l'échange d'informations entre les autorités de poursuite pénale de la Confédération et celles des autres États Schengen (LEIS)<sup>92</sup>. Le Conseil fédéral a adopté le message concernant l'échange de note et la révision totale de la LEIS le 04 septembre 2024. Le Parlement a traité cette affaire lors de la session d'hiver 2024 et lors de la session de printemps 2025 ; le 21 mars 2025, l'échange de notes a été adopté lors du vote final du Parlement.

<sup>89</sup> Les données d'identité requises pour les différents systèmes, y compris notamment les données relatives aux documents de voyage et les données biométriques des ressortissants de pays tiers, seront à l'avenir stockées de manière centralisée dans le *répertoire commun de données d'identité*. Le *service partagé d'établissement de correspondances biométriques* permettra de comparer les empreintes digitales et les images faciales d'une personne à inscrire dans un système avec les données biométriques déjà disponibles dans les systèmes connectés. Le *détecteur d'identités multiples* permettra d'identifier les liens entre les données des systèmes connectés et de détecter l'utilisation de fausses identités ou d'identités multiples.

<sup>90</sup> Décision-cadre 2006/960/JAI (dév. n° 35).

<sup>91</sup> Directive (UE) 2023/977 (dév. n° 401).

<sup>92</sup> RS 362.2

### **5.1.5 « Pacte sur la migration et l'asile »**

Le 14 mai 2024, l'UE a adopté une réforme du régime d'asile européen commun (RAEC) avec le pacte sur la migration et l'asile. Cette réforme comprend des innovations majeures qui visent améliorer la gestion des migrations en Europe, à répartir les demandeurs d'asile de manière plus solidaire et à endiguer les migrations secondaires. Dans le même temps, il s'agit d'éliminer les fausses incitations afin que les demandeurs d'asile ne continuent pas à migrer de manière injustifiée au sein de l'Europe. D'un autre côté, une solidarité juridiquement contraignante entre les États membres de l'UE est introduite pour la première fois. La réforme vise à renforcer le système européen d'asile et de migration dans son ensemble et à relever les défis actuels. Les deux éléments fondamentalement nouveaux de la réforme, à savoir les procédures aux frontières extérieures de l'UE et le mécanisme de solidarité, ne sont toutefois pas contraignants pour la Suisse, qui peut néanmoins participer volontairement au mécanisme de solidarité. La réforme contient également des développements de l'acquis de Schengen/Dublin que la Suisse doit reprendre conformément aux accords d'association. Les éléments suivants ont été notifiés à la Suisse le 17 mai 2024 (cf. chap. 3.1) :

#### **Règlement sur le filtrage**

Ce règlement prévoit une procédure de filtrage (screening, en anglais) aux frontières extérieures de l'Espace Schengen et à l'intérieur des États Schengen, dans le cadre de laquelle les personnes entrées illégalement dans l'Espace Schengen sont enregistrées, identifiées et soumises à un contrôle des risques pour la sécurité et la santé, indépendamment du fait qu'elles déposent ou non une demande d'asile.

#### **Règlement Eurodac**

Le règlement (UE) 2024/1358 (règlement Eurodac) remplace le règlement Eurodac actuel. Il s'agit d'un développement de l'acquis de Dublin/Eurodac contraignant pour la Suisse, à l'exception des dispositions relatives à la relocalisation, à la protection temporaire et au « *resettlement* ». La base de données Eurodac contient actuellement les empreintes digitales de tous les migrants et demandeurs d'asile enregistrés lors de leur entrée irrégulière dans l'Espace Schengen. Le système Eurodac réformé doit contribuer à renforcer le contrôle de l'immigration irrégulière dans l'Espace Schengen, notamment en enregistrant dans le système central Eurodac les données (biométriques) des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier et en les comparant avec les données déjà existantes. En outre, le règlement Eurodac révisé abaisse l'âge minimum d'enregistrement de 14 à 6 ans et permet la saisie de nombreuses données supplémentaires. Finalement, le système d'information Eurodac doit devenir un élément intégrant l'interopérabilité et son architecture informatique et ainsi être utile dans d'autres procédures, par exemple en lien avec les systèmes VIS, ETIAS et EES.

#### **Règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration**

Les nouveaux critères de responsabilité (critères Dublin) pour déterminer l'État responsable d'une demande d'asile sont juridiquement contraignants pour la Suisse. Les critères déjà en vigueur, tels que la situation familiale, la délivrance d'un visa ou d'un titre de séjour ou l'entrée irrégulière dans un État, restent inchangés. Mais de nouveaux critères sont également introduits afin de mieux tenir compte du lien individuel des demandeurs d'asile avec un État Dublin donné. Par ailleurs, les délais fixés actuellement par le règlement sont adaptés afin d'accélérer la procédure. En outre, la responsabilité d'une demande d'asile reste généralement plus longtemps du ressort d'un État. Enfin, l'obligation d'enregistrer les entretiens individuels en audio est introduite.

#### **Règlement visant à faire face aux situations de crise**

En cas de crise dans le domaine de la migration, il est défini dans quelle mesure les États Schengen peuvent déroger au droit en vigueur. Pour la Suisse, seules les dérogations dans le domaine des règles de compétence (règles Dublin) sont pertinentes sur le plan juridique. Par exemple, dans une situation de crise, les États peuvent prendre plus de temps pour répondre à la demande d'un autre État afin de clarifier la compétence en lien avec une demande d'asile.

La réforme doit être mise en œuvre dans les États membres de l'UE en juin 2026. Conformément aux accords d'association, la Suisse dispose d'un délai de deux ans pour adopter et mettre en œuvre ces nouvelles dispositions de l'UE. Le Conseil fédéral a approuvé la reprise de ce règlement le 14 août 2024. Étant donné que cela nécessite des modifications de la législation suisse, le Conseil fédéral a mis les modifications en question en consultation jusqu'au 14 novembre 2024. Il a adopté le message sur la reprise et la mise en œuvre des bases légales relatives au pacte de l'UE sur la migration et l'asile le 21 mars 2025.

### **Règlement instituant une procédure de retour à la frontière**

Bien que ce nouveau règlement constitue un développement de l'acquis de Schengen contraignant pour la Suisse, cette dernière n'est pas tenue d'appliquer la procédure de retour qui y est prévue et, par conséquent, de la mettre en œuvre: la mise en œuvre de la procédure de retour n'est exigée que si les États associés prévoient dans leur droit national une procédure d'asile aux frontières extérieures de l'Espace Schengen équivalente à celle du règlement sur la procédure d'asile. Or ce n'est pas le cas de la Suisse<sup>93</sup>.

#### **5.1.6 Numérisation des demandes de visas Schengen**

Le 13 novembre 2023, l'UE a adopté deux nouveaux règlements relatifs à la numérisation de la procédure de demande de visa pour le court séjour et au visa au format numérique. Ces règlements<sup>94</sup> ont été notifiés le même jour à la Suisse en tant que développements de l'acquis de Schengen.

Le 8 décembre 2023, le Conseil fédéral a adopté la reprise et la mise en œuvre du règlement (UE) 2023/2667 modifiant divers actes de l'UE en ce qui concerne la numérisation de la procédure de demande de visa. La reprise et la mise en œuvre de ce règlement requièrent une modification de la LEI. Le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation sur le projet; celle-ci a duré jusqu'au 22 mars 2024. Il a en outre approuvé le message y relatif en date du 13 novembre 2024. Le projet est soumis au premier Conseil à la session d'été 2025.

Par ailleurs, le règlement (UE) 2023/2685 qui porte sur le format numérique des visas, a été transposé le 1er février 2024 dans l'ordonnance sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV)<sup>95</sup>.

### **Plateforme de l'UE pour les demandes de visa**

Le système d'information sur les visas (VIS) est une base de données de l'UE qui relie les garde-frontières postés aux frontières extérieures de l'Espace Schengen aux consulats des États Schengen partout dans le monde. Afin de permettre de déposer une demande de visas de court séjour de manière électronique, une plateforme européenne pour les demandes de visas est mise sur pied. Elle sera reliée à une copie du VIS. La plateforme permettra non seulement aux ressortissants d'États tiers de déposer une demande de manière électronique, mais fera également une vérification préalable de la recevabilité de celle-ci et de la compétence de l'État Schengen pour son traitement. Les décisions en matière de visa seront également notifiées via la plateforme de l'UE pour les demandes de visa. Celle-ci pourra également être utilisée à des fins de vérification du visa. Ce processus devrait faciliter le dépôt des demandes et l'octroi de visas. La plateforme de l'UE pour les demandes de visa devrait être opérationnelle au plus tôt en 2028. Les États Schengen disposent de 7 ans à compter de sa mise en service pour s'y connecter.

La LEI est adaptée afin d'y introduire la mention de la plateforme de l'UE pour les demandes de visa, des accès des autorités et des tiers mandatés à celle-ci dans le cadre de la procédure de visa, ainsi que du flux des données de la plateforme à destination du système national sur les visas ORBIS. Une réglementation spécifique liée au contrôle de l'authenticité des documents de voyage munis d'une puce est également proposée. Le 13 novembre 2024, le Conseil fédéral a approuvé le message relatif à la reprise et à la mise en œuvre du règlement (UE) 2023/2667.

---

<sup>93</sup> A ce sujet, voir point 3.2.1.

<sup>94</sup> Règlement (UE) 2023/2667 (dév. n° 416A) et règlement (UE) 2023/2685 (dév. 416B)

<sup>95</sup> RS 142.204

### 5.1.7 Règlement VIS-Recast

Dans le but de moderniser les systèmes d'information existants, la Commission européenne a présenté le 16 mai 2018 une proposition<sup>96</sup> de modification du règlement VIS<sup>97</sup>. L'objectif est de garantir l'interopérabilité entre le VIS, qui sert à l'enregistrement et à l'échange de données concernant les procédures de visa, et les autres grands systèmes d'information de l'UE, tout en améliorant la qualité des données et la transmission d'informations<sup>98</sup>. En outre, les visas nationaux de long séjour et les autorisations de séjour seront enregistrés dans le VIS, de même que les scans de la page biographique des documents de voyage des demandeurs de visa, ce qui devrait faciliter l'identification et le retour des personnes en séjour irrégulier<sup>99</sup>. Comme dans le cas d'ETIAS, deux règlements ont été notifiés à la Suisse : le premier contient les règles relatives à la modernisation du système, tandis que le second fixe les adaptations définissant les conditions d'accès automatisé à d'autres systèmes pour les besoins du VIS. Les négociations entre le Conseil, la Commission et le Parlement européen (trilogue) ont été conclues le 18 décembre 2020. Le 18 mai 2022, le Conseil fédéral a adopté le message relatif à l'approbation et à la mise en œuvre des règlements (UE) 2021/1133<sup>100</sup> et (UE) 2021/1134<sup>101</sup> réformant le système d'information sur les visas. En décembre 2022, le Parlement a approuvé la reprise et la mise en œuvre de ces développements de l'acquis de Schengen. Les bases légales prévues dans l'arrêté fédéral d'approbation impliquent également des adaptations de diverses ordonnances. Le système adapté devrait être mis en exploitation au plus tard en 2027.

### 5.1.8 Adaptation du règlement « SIS Police » (signalements par Europol)

Europol<sup>102</sup> peut actuellement vérifier les personnes dans le Système d'information Schengen (SIS) et est informé, depuis mars 2021, des résultats positifs des recherches sur les signalements terroristes des États Schengen. Cependant, Europol ne peut pas enregistrer lui-même de signalements dans le SIS. Avec le règlement (UE) 2022/1190 adopté le 27 juin 2022, le Parlement européen et le Conseil ont modifié le règlement (UE) 2018/1862 (« SIS Police ») afin de permettre à Europol de proposer aux États Schengen des signalements de ressortissants de pays tiers dans le SIS. Le règlement (UE) 2022/1190<sup>103</sup> a été notifié à la Suisse le 1er juillet 2022 en tant que développement de l'acquis de Schengen. Sa transposition dans le droit national nécessite une révision partielle de la loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP)<sup>104</sup>.

Le 13 novembre 2024, le Conseil fédéral a adopté le message à l'attention des Chambres fédérales concernant l'approbation et la mise en œuvre de l'échange de notes avec l'UE sur la reprise du règlement (UE) 2022/1190 ainsi que la révision partielle de la LSIP. Parallèlement, il a décidé de consulter les commissions compétentes sur une application partielle provisoire. Le 9 janvier 2025, la Commission de la politique de sécurité du Conseil des États (CPS-E) a approuvé à l'unanimité la révision partielle de la LSIP ainsi que l'application partielle provisoire de l'échange de notes. Le 24 février 2025, la Commission de la politique de sécurité du Conseil National (CPS-N) a approuvé à l'unanimité l'application partielle provisoire de l'échange de notes. Le Conseil des États (1<sup>er</sup> conseil) a approuvé le 20 mars 2025 le projet du Conseil fédéral et l'a transmis au Conseil National. La suite des délibérations parlementaires est prévue pour la session d'été 2025. La mise en œuvre de la législation nationale devrait entrer en vigueur en même temps que la mise en service de la nouvelle fonctionnalité

<sup>96</sup> COM(2018) 302 final

<sup>97</sup> Règlement (CE) n° 767/2008 (dév. n° 63)

<sup>98</sup> Afin de résoudre les problèmes survenant lors de la collecte des données biométriques, l'image faciale sera prise directement sur place auprès de l'autorité compétente. En outre, l'âge pour le relevé des empreintes digitales des enfants sera abaissé à six ans afin de mieux lutter contre les violations des droits de l'enfant (victimes de la traite, enfants disparus et mineurs non accompagnés demandant l'asile).

<sup>99</sup> En enregistrant ces documents lors du dépôt de la demande de visa, on pourra éviter que d'éventuels retours échouent parce que l'origine d'une personne ne peut plus être prouvée à l'État de provenance pour cause de données manquantes sur le passeport ou la carte d'identité.

<sup>100</sup> Règlement (UE) 2021/1133 (dév. n° 309B)

<sup>101</sup> Règlement (UE) 2021/1134 (dév. n° 309A)

<sup>102</sup> Europol est une agence de l'Union européenne pour la coopération en matière de répression.

<sup>103</sup> Règlement (UE) 2022/1190 (dév. n° 369)

<sup>104</sup> RS 361

par l'UE au deuxième trimestre 2026. Le délai de mise en œuvre du règlement (UE) 2022/1190 a expiré le 1er juillet 2024. Le dépassement du délai par la Suisse ne devrait toutefois pas avoir de conséquences négatives, dans la mesure où la mise en œuvre technique au niveau de l'UE a pris du retard et que le Parlement a validé l'application partielle provisoire.

### 5.1.9 Adaptation du code frontières Schengen

Le 27 septembre 2017, la Commission européenne a présenté des mesures visant à préserver et à renforcer l'Espace Schengen, dont une proposition<sup>105</sup> de révision du code frontières Schengen<sup>106</sup>. La proposition visait à adapter les dispositions en vigueur concernant la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures aux exigences actuelles de la pratique. L'objectif était d'augmenter la *durée maximale* possible lors de la réintroduction ou de la prolongation des contrôles aux frontières intérieures, tout en renforçant leur contrôle. Après la fin de la première lecture au Conseil, les négociations avec le Parlement européen (trilogue) ont débuté en décembre 2018, mais se sont trouvées dans l'impasse dès février 2019. Le 14 décembre 2021, la Commission a néanmoins présenté une proposition de règlement relative à la révision du code frontières Schengen. Dans le cadre des négociations qui ont suivi, les représentants de la Suisse ont pu clarifier des questions techniques et apporter leurs propositions de solutions. L'adoption formelle du règlement de l'UE a finalement eu lieu le 13 juin 2024, par la signature de l'acte juridique par la présidente du Parlement européen et le président du Conseil de l'UE.

Le règlement (UE) 2024/1717<sup>107</sup> modifiant le règlement (UE) 2016/399<sup>108</sup> établissant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes a été notifié à la Suisse le 24 mai 2024 en tant que développement de l'acquis de Schengen. La reprise et la mise en œuvre du règlement doivent être soumises à l'approbation du Parlement, c'est pourquoi la note de réponse du 28 juin 2024 a été notifiée à la Commission européenne sous réserve de l'approbation parlementaire. La mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1717 nécessite des adaptations de la LEI et de la LSIP. La procédure de consultation s'est déroulée du 26 juin au 17 octobre 2024. Le Conseil fédéral a adopté le message le 7 mars 2025.

La révision du code frontières Schengen vise à tirer les leçons de la pandémie de COVID-19 et à garantir qu'à l'avenir, des mécanismes de coordination soient en place pour faire face aux menaces pour la santé publique touchant l'Espace Schengen. Pour atteindre ce but, les modifications apportées comprennent un nouveau mécanisme de protection de la santé publique. En outre, des règles ont été créées pour réagir à la participation croissante des acteurs étatiques d'Etats tiers à la provocation artificielle et à la facilitation de la migration irrégulière aux frontières extérieures de l'Espace Schengen. Par ailleurs, l'introduction de contrôles aux frontières intérieures doit rester une mesure de dernier recours, raison pour laquelle une procédure structurée est prévue pour la réintroduction de ces contrôles. Le règlement de l'UE prévoit également de nouvelles règles pour promouvoir des alternatives efficaces aux contrôles aux frontières intérieures sous la forme de contrôles renforcés dans les régions frontalières. Afin de lutter contre les mouvements secondaires au sein de l'Espace Schengen, une nouvelle procédure de transfert est introduite. Elle permet aux États Schengen de transférer plus facilement, vers l'État Schengen d'où ils sont partis, les ressortissants étrangers en situation irrégulière qui sont appréhendés dans la zone frontalière dans le cadre d'une coopération transfrontalière et qui n'ont pas demandé la protection internationale.

## 5.2 False and Authentic Documents Online (FADO)

Le FADO est un système européen de stockage d'images. Il sert à l'échange, entre les États Schengen, d'informations sur les éléments de sécurité des documents authentiques et des faux documents et les caractéristiques potentielles de contrefaçon. Le FADO a jusqu'à présent été géré par le Secrétariat général du Conseil de l'UE. Le règlement (UE) 2020/493<sup>109</sup> a donné au système FADO de nouvelles bases juridiques. Dans le même temps, la responsabilité de la gestion du système est transférée à

---

<sup>105</sup> COM (2017) 571 final

<sup>106</sup> JO L, 2024/1717, 20.6.2024

<sup>107</sup> Règlement (UE) 2024/1717 (dév. n° 439)

<sup>108</sup> Règlement (UE) 2016/399 (dév. n° 178)

<sup>109</sup> Règlement (UE) 2020/493, (dév. n° 246)

Frontex. Un quatrième domaine est désormais défini dans FADO, auquel les autres organismes de l'UE, les organisations internationales ainsi que les institutions privées (en particulier les transporteurs aériens) auront un accès restreint<sup>110</sup>. Ce « quatrième domaine » fait référence à une nouvelle catégorie d'accès prévue à l'article 4, paragraphes 4 et 5, du règlement (UE) 2020/493. Il permet à certains acteurs externes, en particulier d'autres institutions de l'UE, des organisations internationales, des pays tiers et des entités privées telles que les compagnies aériennes, d'accéder de manière limitée à certaines informations du système FADO. Des actes délégués seront adoptés par la Commission et préciseront, pour ces entités, la partie du système FADO à laquelle l'accès est octroyé et toutes les procédures et conditions particulières susceptibles d'être nécessaires. La mise en service du nouveau système FADO est actuellement prévue pour le troisième trimestre de 2026.

Le règlement FADO a été adopté le 30 mars 2020 par le Parlement européen et le Conseil de l'UE. Il a été notifié à la Suisse le 23 mars 2020 en tant que développement de l'acquis de Schengen. Le Conseil fédéral a approuvé la reprise de ce développement le 24 avril 2020<sup>111</sup> et le Parlement a adopté la base juridique pour l'exploitation du FADO en Suisse avec le nouvel article 18a de la LSIP le 18 mars 2022<sup>112</sup>. Le Conseil fédéral n'a toutefois pas encore fixé la date d'entrée en vigueur.

### 5.3 Advance Passenger Information (API)

En vertu de l'art. 104 LEI, le SEM peut exiger des compagnies aériennes qu'elles communiquent des données relatives aux passagers (*Advance Passenger Information, API*)<sup>113</sup> de vols « non Schengen » qu'il aura choisi de surveiller à l'autorité responsable des contrôles aux frontières<sup>114</sup>. Le SEM a ordonné le 15 décembre 2011 une obligation de communiquer des données personnelles pour quatre liaisons aériennes et l'a étendue progressivement à d'autres liaisons (voir tableau ci-dessous).

Obligation de communiquer les données API (état le 19 février 2025)

Destinations concernées	Obligation depuis le
Dar es Salam, Nairobi, Dubaï, Pristina	15 décembre 2011
Istanbul	15 septembre 2012
Moscou	9 janvier 2013
Casablanca, Marrakech	26 août 2013
Abu Dhabi, Doha, São Paulo	1 <sup>er</sup> octobre 2015
Pékin, Shanghai	18 novembre 2015
Delhi, Bombay, Muscat, Hongkong, Singapour	30 octobre 2016
Alger, Belgrade, Johannesburg, Le Caire, Le Cap, Montréal, Rio de Janeiro, Toronto, Tunis	29 octobre 2017
Addis-Abeba, Amman, Ankara, Bangkok, Beyrouth, Izmir, Kiev, Kutaisi, Minsk, Rabat, Skopje, Saint-Petersbourg, Tbilissi, Tirana, Tripoli	27 octobre 2019
Pékin	30 avril 2020
Antalya, Gaziantep, La Havane, Hurghada, Kayseri, Punta Cana, Varadero	25 octobre 2020
Buenos Aires (EZE), Cancún (CUN), Colombo (CMB), Jerewan (EVN), Montego Bay (MBJ), Podgorica (TGD), Puerto Plata (POP), San José (SJO), Sharm-El-Sheikh (SSH)	31 octobre 2021
Dschidda (JED), Riad (RUH), New York (JFK), Liberia (LIR), Kilimanjaro (JRO), Sansibar (ZNZ)	30 octobre 2022
Hamamet (NBE), Washington (IAD), Mauritius (MRU), Luxor (LXR), Marsa Alam (RMF), Agadir (AGA), Sarajevo (SJJ), Bogotá (BOG), Cartagena (CTG), Akaba (AQJ), Bodrum (BJV) und Dalaman (DLM)	29 octobre 2023

Les autorités responsables du contrôle aux frontières ont un accès en ligne aux données API, via le système API, et peuvent, encore avant l'atterrissage de l'avion, procéder aux contrôles concernant les passagers.

<sup>110</sup> La Commission européenne définira exactement quels organismes auront accès au système FADO et à quelles conditions dans un acte délégué, qui sera notifié à la Suisse en temps utile en tant que développement de l'acquis de Schengen.

<sup>111</sup> FF 2021 1480, S. 6

<sup>112</sup> FF 2022 710

<sup>113</sup> Données d'identité et indications concernant le document de voyage et le vol

<sup>114</sup> Voir directive 2004/82/CE (annexe B de l'AAS).

Depuis le 1<sup>er</sup> juin 2019, le système API peut également être utilisé par fedpol et par le Service de renseignement de la Confédération (SRC) pour l'accomplissement de leurs tâches. Ces autorités peuvent, d'une part, demander au SEM que l'obligation de communiquer soit étendue à d'autres liaisons aériennes et, d'autre part, accéder sous une forme ou une autre<sup>115</sup> aux données personnelles concernant les passagers, transmises par les compagnies aériennes.

Le 12 décembre 2024, le règlement (UE) 2025/12<sup>116</sup> relatif à la collecte et au transfert d'informations anticipées sur les voyageurs afin d'améliorer et de faciliter les contrôles aux frontières extérieures (API-Border) et le règlement (UE) 2025/13 relatif à la collecte et au transfert d'informations anticipées sur les passagers pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière (API-Police)<sup>117</sup> ont été adoptés par l'UE. Seul le règlement (UE) 2025/12 a été notifié à la Suisse le même jour en tant que développement de l'acquis de Schengen. La Suisse a envoyé sa note de réponse au Conseil de l'UE le 16 janvier 2025. Ce règlement étant soumis au référendum facultatif, la Suisse dispose d'un délai de 2 ans pour communiquer l'accomplissement de ses exigences constitutionnelles, conformément à ce que prévoit l'AAS. Les règlements (UE) 2025/12 et 2025/13 sont entrés en vigueur le 28 janvier 2025 pour les États membres de l'UE. Ils s'appliqueront deux ans après la mise en service du routeur<sup>118</sup>. Les actes juridiques secondaires devraient être élaborés entre mars 2025 et mars 2026. Le développement du routeur par eu-LISA est prévu de mi-2026 à mi-2028 et sa mise en service pour mi-2029.

S'agissant d'un développement de l'acquis de Schengen, la mise en œuvre d'API-Border relève de la responsabilité du SEM. La directive 2004/82/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux personnes transportées va être abrogée avec l'application du règlement.

Chaque État Schengen doit mettre en place une ou plusieurs autorités de contrôle chargées de veiller au respect des dispositions de ce règlement de l'UE par les compagnies aériennes sur leur territoire et, si nécessaire, ayant le pouvoir d'imposer des sanctions en cas d'infraction. De plus, les sanctions à l'encontre des compagnies aériennes en cas de violation du règlement seront renforcées.

#### 5.4 Gestion intégrée des frontières (IBM)

La *stratégie de gestion intégrée des frontières* (stratégie IBM III) et le *plan d'action* qui s'y rapporte ont été conçus par les autorités fédérales et cantonales compétentes dans le but de renforcer la sécurité intérieure et de limiter la migration irrégulière.

Le règlement (UE) 2019/1896<sup>119</sup> relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes pose les principes juridiquement contraignants qui régissent la gestion européenne intégrée des frontières extérieures. Celle-ci se compose de quinze éléments<sup>120</sup>. Les États Schengen établissent ou renouvellent leurs stratégies nationales en se fondant sur la stratégie IBM de l'UE, qui est politique, et sur la stratégie de Frontex, qui porte sur les domaines technique et opérationnel. Au printemps 2024, le SEM a présenté la stratégie IBM au Conseil fédéral et à la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP). Une évaluation thématique des stratégies IBM nationales est effectuée par la Commission dans le

<sup>115</sup> Les données API mises à disposition par les compagnies aériennes sont transmises au SRC sous forme de liste par voie électronique (pas d'accès en ligne). Lorsque des soupçons fondés liés à la préparation ou à la commission d'une infraction au sens de l'art. 104, al. 1<sup>bis</sup>, let. a, LEI pèsent sur une personne, fedpol pourra consulter les données en ligne (art. 104a, al. 3<sup>bis</sup>, LEI). Seules des comparaisons manuelles entre les données API et celles qui sont enregistrées dans les banques de données de fedpol seront possibles.

<sup>116</sup> Règlement (UE) 2025/12 (dév. n° 455)

<sup>117</sup> API Police établit un cadre juridique harmonisé pour la collecte et la transmission des données préalables sur les passagers (API) par les transporteurs aériens aux autorités compétentes des États membres. Il impose aux transporteurs de collecter et de transmettre automatiquement les données d'identification et de voyage des passagers via un routeur central européen, qui les distribue aux unités d'information passagers (UIP). Les données ne peuvent être utilisées qu'à des fins de lutte contre le terrorisme et la criminalité grave, sous strict contrôle de la protection des données. Ce règlement ne constitue pas un développement de l'acquis de Schengen et ne doit donc pas être repris par la Suisse, fedpol examine toutefois la situation, notamment sous l'angle de l'accès des autorités de poursuites pénales suisses aux données API, et se coordonne avec le SEM sur ce dossier.

<sup>118</sup> À ce sujet, voir note de bas de page précédente

<sup>119</sup> Règlement (UE) 2019/1896 (dév. n° 238)

<sup>120</sup> Contrôle aux frontières, opérations de recherche et de sauvetage en mer, analyse des risques, coopération entre États membres soutenue et coordonnée par Frontex, coopération entre les services et entre les autorités des États Schengen, coopération avec les pays tiers, contrôles au sein de l'espace Schengen (y compris contrôles aux frontières intérieures), retour, utilisation d'une technologie de pointe, mécanisme de contrôle de la qualité et mécanismes de solidarité.

cadre du mécanisme d'évaluation Schengen (voir partie V, ch. 9.5). Pour réaliser les objectifs stratégiques fixés, les acteurs concernés définissent des mesures et les mettent en œuvre dans le cadre d'un plan d'action.

## 5.5 Conventions conclues entre l'Administration fédérale des douanes et les cantons

Comme la Suisse n'est pas membre de l'Union douanière de l'UE, l'OFDF continue de procéder à des contrôles douaniers à la frontière suisse. La collaboration concrète entre l'OFDF et les cantons est régie par les conventions administratives visées à l'article 97 de la loi sur les douanes (LD<sup>121</sup>). L'objectif de ces conventions administratives est d'exploiter au mieux les synergies entre les cantons et l'OFDF dans le domaine de la sécurité intérieure. L'OFDF doit pouvoir accomplir de manière autonome les tâches qui lui sont confiées. Les conventions régissent notamment le domaine d'intervention, l'étendue des tâches, la protection des données, la responsabilité de l'État et la prise en charge des coûts<sup>122</sup>.

## Partie IV Renvois préjudiciels devant la Cour de justice de l'Union européenne

### 6 Modalités 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, garantir la plus grande uniformité possible d'application et d'interprétation de l'acquis repris est l'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 sont même susceptibles, en cas de « différence substantielle », d'entraîner la fin des accords d'associations<sup>123</sup>. En contrepartie, les accords octroient à la Suisse la faculté de présenter des mémoires ou des observations écrites à la CJUE dans le cadre des procédures de renvois préjudiciels<sup>124</sup> concernant l'interprétation (à l'exclusion de la *validité*) de dispositions de l'acquis de Schengen ou de Dublin (art. 8, par. 2, AAS ; art. 5, par. 2, AAD). La Suisse peut ainsi contribuer à influencer la prise de décision de la Cour sur des questions d'interprétation. Les tribunaux suisses ne sont pas non plus habilités à demander à la CJUE de statuer sur une question préjudicielle.

Depuis la date de son association jusqu'à la fin du mois d'avril 2025, 383 renvois préjudiciels avaient été notifiés à la Suisse. 132 d'entre eux (34 %) concernaient uniquement Schengen, 71 (19 %) uniquement Dublin, 27 (7 %) à la fois Schengen et Dublin. Le reste, soit 153 (40 %) ne concernait ni Schengen, ni Dublin.

Durant la période sous revue, 119 renvois préjudiciels notifiés à la Suisse – dont 104 ne relevaient ni de Schengen, ni de Dublin – portaient sur le contenu de 6 actes

Acte	Nombre de renvois préjudiciels
Règlement (UE) 604/2013 (règlement Dublin III)	2 <sup>125</sup>
Directive 2008/115/CE (directive sur le retour)	7 <sup>126</sup>
Convention d'application de l'Accord de Schengen (CAAS)	1 <sup>127</sup>

<sup>121</sup> RS 631.0

<sup>122</sup> Voir le message « accords bilatéraux II », FF 2004 5593. L'art. 97 de la loi sur les douanes (LD, RS 631.0) constitue la base légale qui autorise également la conclusion de telles conventions avec des cantons non frontaliers.

<sup>123</sup> Mécanisme de règlement des différends. Voir l'art. 9, par. 2, en relation avec l'art. 10 AAS ; art. 6, par. 2, en relation avec l'art. 7 AAD.

<sup>124</sup> 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 – voire 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 sont habilitées à demander au juge le renvoi, mais n'ont aucun droit de l'obtenir. L'arrêt est directement contraignant pour les autorités nationales parties à la procédure ayant donné lieu au renvoi. Il est aussi contraignant pour le traitement des cas similaires par les autorités des États Schengen (non parties à la procédure).

<sup>125</sup> Aff. C-387/24 PPU (*Bouskoura*), aff. C-457/24 (*Daraa*)

<sup>126</sup> Aff. jointes C-244/24 PPU et C-290/24 PPU (*Kaduna e.a.*), aff. C-446/24 (*Freie Hansestadt Bremen*), aff. C-877/24 (*Shamsi*), aff. C-026/25 (*Szegedi Törvényszék*), aff. C-202/25 (*Tadmur*), aff. C-218/25 (*Wompou*)

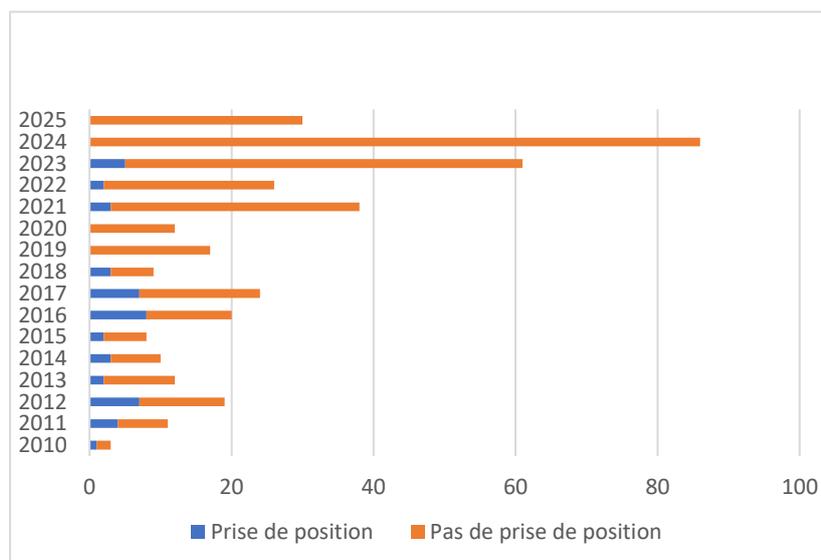
<sup>127</sup> Aff. C-766/24 (*EisaggeliaProtodikin Peiraia*)

Règlement (UE) 2016/399 ( <b>code frontières Schengen</b> )	1 <sup>128</sup>
Règlement (UE) 2018/1806 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation.	1 <sup>129</sup>
Directive (UE) 2016/680 ( <b>directive sur la protection des données</b> )	3 <sup>130</sup>
<b>Total</b>	<b>15</b>

La Suisse fait usage de la possibilité d'émettre des observations en rapport avec les renvois préjudiciels pour influencer l'interprétation de l'acquis de Schengen/Dublin par la CJUE<sup>131</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 aucune incidence sur le plan de la législation interne, ni de son exécution<sup>132</sup>.

La Suisse n'a émis aucune observation écrite en rapport avec les 119 renvois préjudiciels qui lui ont été notifiés durant la période sous revue. La CJUE a rendu des arrêts dans deux de ces 119 procédures<sup>133</sup> et en a clos deux autres par voie d'ordonnance<sup>134</sup>. Au total, en application de la règle mentionnée ci-dessus, la Suisse a jusqu'ici pris position dans le cadre d'un huitième environ (12 %) des renvois préjudiciels (46 affaires sur 383). La représentation graphique ci-dessous donne un aperçu du traitement qu'elle a réservé aux renvois préjudiciels qui lui ont été transmis depuis 2010 (état : 30 avril 2025).

*Demandes notifiées par année*



Depuis 2023, on peut constater une augmentation importante du nombre de demandes notifiées à la Suisse par rapport aux années précédentes. Cela s'explique par le fait que

<sup>128</sup> Aff. C-218/25 (*Wompou*)

<sup>129</sup> Aff. C-634/24 (*Lenaimon*)

<sup>130</sup> Aff. C-312/24 (*Darashhev*), aff. C-371/24 (*Comdribus*), aff. C-005/25 (*Pilev*)

<sup>131</sup> Pour les détails de la procédure interne d'élaboration des observations, on se référera au ch. 5.2 du cinquième rapport du DFJP du 17 mars 2014. 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>132</sup> C'est par exemple le cas lorsque la question qui fait l'objet du renvoi ne se posera pas en raison des dispositions légales et de la pratique juridique en vigueur en Suisse ou parce que la conformité avec les dispositions de l'UE est déjà plus stricte en Suisse que ce qui est exigé dans la procédure préjudicielle.

<sup>133</sup> Aff. jointes C-244/24 et C- 290/24 (*Kaduna*), aff. C-387/24 (*Bouskoura*)

<sup>134</sup> L'aff. C-235/24 (*Shhkotareva*) a été radiée après que la Cour a refusé d'entrer en matière pour cause d'irrecevabilité manifeste, aff. C-450/24 a tranché définitivement le cas en rendant une ordonnance motivée, conformément à l'art. 99 du Règlement de procédure de la CJUE.

les critères de notification appliqués par la CJUE ont été élargis en 2023 dans le but qu'aucune procédure de renvoi potentiellement pertinente pour la Suisse n'échappe à sa notification. Ainsi, des procédures qui ne concernaient Schengen/Dublin qu'indirectement ou marginalement ont également été notifiées. L'application des nouveaux critères explique donc le fait qu'une plus grande proportion des renvois préjudiciels transmis par la CJUE ne portait finalement pas sur des développements de Schengen/Dublin, au sens où la Suisse aurait été habilitée à prendre position sur la base des accords d'association (voir les chiffres ci-dessus).

La Suisse n'a encore jamais participé à une procédure orale devant la CJUE, suite au dépôt d'observations écrites. En effet, cette démarche n'a jamais été jugée nécessaire après lecture des avis écrits rendus à la CJUE par les autres États Schengen et la Commission européenne. La position de la Suisse a également toujours été soutenue par d'autres États Schengen. Par ailleurs, dans la plupart des cas où la Suisse a transmis des observations à la CJUE, cette dernière a adopté une interprétation et une application des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac qui correspondait à celles de la Suisse.

## 7 Principaux arrêts rendus au cours de la période sous revue

Durant la période sous revue, la CJUE a clos 14 procédures qui avaient été notifiées à la Suisse avant la période sous revue. La Suisse avait déposé des observations par écrit dans deux de ces procédures. L'une de ces procédures a été clôturée par un arrêt sur le fond, l'autre non. Au total, cinq des 14 affaires n'ont pas donné lieu à un arrêt sur le fond<sup>135</sup>, contrairement aux 9 autres<sup>136</sup>.

L'une des affaires dans lesquelles des observations par la Suisse avaient été déposées et un jugement sur le fond a été rendu, mérite qu'on s'y arrête car la réponse donnée par la CJUE à deux des trois questions qui lui étaient posées aurait pu se révéler incompatible avec la pratique suisse et, donc, nécessiter une modification de la LEI. C'est la raison pour laquelle la Suisse a déposé des observations dans l'affaire C-156/23 (*Ararat*). Cette procédure préjudicielle portait sur l'interprétation de l'art. 5 de la directive relative aux normes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier<sup>137</sup> (directive retour). L'article 5 de la directive sur le retour stipule que le principe de non-refoulement doit être respecté lors de la mise en œuvre de la directive.

- En premier lieu, la CJUE devait déterminer si le *principe de non refoulement* consacré à l'article 5 de la directive retour constitue un obstacle à l'exécution d'une décision de retour ou s'il s'oppose déjà à l'adoption d'une décision de retour. Le système suisse considère le risque de *refoulement* comme un obstacle à l'exécution d'une décision de retour. Dès lors, l'interprétation selon laquelle le risque de *refoulement* devrait être examiné avant même qu'une décision de retour ne soit rendue, permettant ainsi de s'y opposer, serait contraire au droit suisse.
- La deuxième question posée à la CJUE et qui avait une pertinence pour la Suisse portait sur le fait de savoir si une décision de retour existante, dont l'exécution a été suspendue en raison d'une décision ultérieure concernant le risque de refoulement et se situant donc en dehors de la question du droit d'asile et qui n'a pas été exécutée pendant une longue période perd sa validité et si, par conséquent, une nouvelle décision de retour doit être rendue afin de procéder au retour. En Suisse, une décision de retour reste valable même après avoir été suspendue ou non exécutée pendant un certain temps en raison d'une autre procédure. C'est précisément parce qu'un risque de *refoulement* constitue un obstacle à l'exécution qu'une réévaluation de ce risque n'affecte pas la validité de la décision de retour initiale. Une interprétation différente par la CJUE n'aurait donc pas été compatible avec la pratique suisse.
- Dans son arrêt du 17 octobre 2024<sup>138</sup>, la CJUE a qualifié d'hypothétique et donc d'irrecevable la question relative aux effets juridiques du principe du *non-refoulement*. De la formulation très vague utilisée dans l'arrêt, on

<sup>135</sup> Aff. C-255/24 (*Shkotareva*), aff. C-288/23 (*El Baheer*), aff. C-551/23 (*Cassen*), aff. C-595/23 (*Cuprea*), aff. C-450/24 (*Cudu*)

<sup>136</sup> Aff. C-21/23 (*Lindenapotheke*), aff. C-63/23 (*Sagrario*), aff. C-80/23 (*Ministerstvo na vatreshnite*), aff. C-156/23 (*Ararat*), aff. C-352/23 (*Changu*), aff. jointes C-608/22 et C-609/22 (*Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl e.a.*), aff. C-387/24 PPU (*Bouskoura*), aff. jointes C-244/24 et C-290/24 (*Kaduna - Abkez*), aff. jointes C-185/24 et C-189/24 (*Tudmur*)

<sup>137</sup> Directive (CE) n° 115/2008 (dév. n° 78)

<sup>138</sup> ECLI:EU:C:2024:892

pourrait tout au plus déduire que l'existence d'un risque de *refoulement* représente un obstacle à l'exécution, et non une raison de ne pas pouvoir adopter la décision de retour. Cependant, la CJUE n'a pas répondu explicitement à cette question.

- S'agissant de la question relative à une décision de retour qui a été suspendue ou n'a pas été exécutée pendant une longue période perd sa validité, la CJUE est arrivée à la conclusion que cette décision reste valable sans qu'une nouvelle décision de retour ne doive être prise après ces situations. Par contre, le principe de non-refoulement ayant un caractère absolu, il oblige les autorités à faire une évaluation actualisée, qui leur permette de s'assurer que l'éloignement continue d'être conforme aux conditions légales, notamment aux exigences fixées à l'article 5 de la directive retour.

En conclusion, cet arrêt n'a aucune incidence sur la législation suisse, ni sur la pratique des autorités suisses. Celles-ci sont déjà tenues, en vertu du droit suisse en vigueur, d'examiner tous les obstacles à l'exécution d'une décision de retour.

## Partie V Évaluations Schengen

### 8 Vue d'ensemble

L'application correcte et uniforme de l'acquis de Schengen dans tous les États participants est une condition essentielle au bon fonctionnement de la coopération Schengen. C'est pourquoi elle fait l'objet d'une procédure d'évaluation à laquelle sont soumis tous les États Schengen. Les modalités de cette procédure sont définies depuis 2022 dans le « règlement SCHEVAL »<sup>139</sup>, qui a remplacé le règlement (UE) 1053/2013<sup>140</sup>. Le règlement SCHEVAL est applicable dans l'UE depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2022 pour toutes les évaluations réalisées depuis février 2023. La Suisse a repris ce règlement en tant que développement de l'acquis de Schengen. Il est entré en vigueur pour la Suisse le 5 juillet 2024<sup>141</sup>.

La procédure d'évaluation est appliquée pour la première fois avant l'entrée d'un État dans Schengen (« *toute première évaluation* ») puis est répétée, compte tenu que l'acquis de Schengen continue d'évoluer (« *évaluation périodique* »). En vertu du nouveau règlement SCHEVAL, l'intervalle entre deux évaluations périodiques a désormais été allongé à sept ans. Si la Commission européenne est compétente pour coordonner la planification et la conduite opérationnelle des procédures d'évaluation, la responsabilité première demeure toutefois en mains des États Schengen eux-mêmes (*mécanisme « peer-to-peer »*). En effet, la Commission est à la fois tributaire de la collaboration d'experts nationaux lors de l'évaluation ainsi que de l'accord des États Schengen pour l'adoption des rapports et, avec le règlement SCHEVAL, également pour l'adoption des recommandations adressées à l'État évalué au sein du « comité Schengen »<sup>142</sup>. De plus, avec le règlement SCHEVAL, les recommandations visant à remédier aux manquements constatés adressées à l'État évalué sont également adoptées par la Commission, avec l'accord du « Comité Schengen », et non plus par le Conseil de l'UE. Le Conseil de l'UE reste toutefois compétent pour l'adoption des recommandations dans les cas « importants », par exemple les cas où des recommandations visent à remédier à des manquements graves (*"serious deficiencies"*)<sup>143</sup>.

L'une des principales nouveautés du règlement SCHEVAL est que, lors d'une évaluation périodique, les différents domaines évalués ne font plus l'objet de rapports séparés, comme c'était le cas sur la base du règlement (UE) 1053/2013. À la place, un seul rapport exhaustif est établi, détaillant tous les résultats d'une évaluation périodique d'un État Schengen. Ce rapport contient en principe également les recommandations visant à remédier aux manquements constatés. Toutefois, si un État évalué conteste le contenu du rapport d'évaluation, celui-ci est adopté sans les recommandations, et ces dernières doivent alors être adoptées séparément.

---

<sup>139</sup> Dév. n° 367.

<sup>140</sup> Dév. n° 150.

<sup>141</sup> RS 0.362.381.032

<sup>142</sup> Le comité Schengen est un comité de travail présidé par la Commission européenne. Les États Schengen sont représentés par une délégation et peuvent ainsi s'exprimer sur les projets de rapports d'évaluations ainsi que les recommandations qui y sont rattachées.

<sup>143</sup> Par cas importants, on entend, d'une part, les cas où les recommandations sont adoptées dans le cadre d'une évaluation faite lors de l'entrée dans l'espace Schengen ou lorsque des manquements graves sont constatés lors d'une visite sur place et, d'autre part, les cas où l'État évalué conteste, totalement ou en partie, l'exactitude du rapport d'évaluation.

Le mécanisme d'évaluation de Schengen a une double implication pour la Suisse<sup>144</sup> :

- D'une part, la Suisse est *soumise à ce mécanisme* et fait l'objet d'évaluations régulières (elle a été évaluée pour la troisième fois sur la base du nouveau règlement dans le cadre d'une évaluation périodique en 2025, voir partie V, ch. 10.2).
- D'autre part, elle *participe* à la planification et à l'exécution des évaluations des autres États Schengen. Les équipes d'experts comprennent régulièrement des représentants suisses. Cela permet d'influencer activement la pratique en matière d'application de l'acquis de Schengen et de contribuer à son respect et à sa mise en œuvre uniforme par tous les États Schengen, ce qui revêt une importance particulière au vu des enjeux persistants en matière de migrations, de lutte contre le terrorisme et de sécurité.

## 9 Compte rendu de la période sous revue

Lors de la période sous revue, 5 États ont fait l'objet d'une évaluation périodique et aucune évaluation inopinée n'a été réalisée. Une évaluation thématique<sup>145</sup> a également été réalisée, qui s'adressait à tous les États Schengen.

### 9.1 Évaluations périodiques

#### 9.1.1 Inspections sur place

Entre mai 2024 et avril 2025, des inspections sur place ont eu lieu dans le cadre de la procédure d'évaluation périodique de 5 États Schengen (HK, SK, CZ, CH, SI).

Au cours de la période sous revue, des experts suisses ont participé à un total de 9 missions d'évaluation. Dans 2 cas, un expert suisse a été désigné « *leading expert* » par la Commission.

#### 9.1.2 Recommandations adoptées par le Conseil de l'UE

Au cours de la période sous revue, le Conseil de l'UE a adopté 7 recommandations sectorielles<sup>146</sup>. Celles-ci concernent l'évaluation ordinaire<sup>147</sup> de 5 États Schengen, pour lesquels des inspections sur place ont eu lieu en 2021 (Malte), 2022 (Espagne, Suède, Islande) et en 2023 (Chypre). Les recommandations sont reportées sur la liste figurant à l'annexe 2. Elles sont librement accessibles sur le site du Conseil<sup>148</sup>. Au cours de la même période, le Conseil de l'UE a adopté des recommandations concernant l'évaluation thématique portant sur les retours, qui a eu lieu en 2024<sup>149</sup>.

*Recommandations adoptées durant la période sous revue (par pays et par domaine)<sup>150</sup>*

Domaine	ES	MT	CY	SU	IS
SIS			✓		
Protection des données	✓	✓		✓	✓

Les évaluations contribuent généralement à améliorer la mise en œuvre et l'application de l'acquis de Schengen. Elles permettent parfois de mettre en lumière des manquements graves. En date du 11 septembre 2024, le Conseil de l'UE a par exemple adopté des recommandations suite à l'évaluation périodique de la Hongrie afin de

<sup>144</sup> Pour plus de détails concernant la conception et le déroulement de la procédure, voir ch. 2.1 du rapport explicatif relatif à l'ouverture de la consultation sur la reprise du règlement (UE) 2022/922. Disponible sur [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2022 > DFJP > Procédure de consultation 2022/53.

<sup>145</sup> Voir point 10.3 pour plus de détails à propos de cette évaluation thématique.

<sup>146</sup> Il s'agit ici d'évaluations effectuées sous le régime de l'ancien règlement (UE) 1053/2013

<sup>147</sup> Les évaluations ordinaires étaient menées sous le régime de l'ancien règlement (UE)

<sup>148</sup> 1053/2013 remplacé par le règlement SCHEVAL

<sup>149</sup> <http://www.consilium.europa.eu/fr/documents-publications/public-register/>

<sup>149</sup> « Bridging national gaps: towards an effective EU return system through common innovative solutions »

<sup>150</sup> La plupart des recommandations ont été émises par le Conseil dans le cadre d'évaluations de suivi (« *second mandate evaluations* »). Si rien n'est indiqué, leur adoption date d'avant la période sous revue ou est prévue pour après cette période. Par contre, les recommandations à l'adresse du Royaume-Uni et de l'Irlande ont été émises lors de la première évaluation « *first mandate evaluation* » faite en vue de leur participation au SIS (voir ch. 1.4 et 1.5 du rapport du 14 juin 2019, à consulter sur le site de l'OFJ : <https://www.ofj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html>).

remédier aux manquements graves constatés en lien avec les droits fondamentaux dans le contexte de la gestion des frontières et du retour<sup>151</sup>.

### **9.1.3 Recommandations adoptées par la Commission européenne**

Au cours de la période sous revue, la Commission européenne a adopté 5 rapports d'évaluations contenant des recommandations. Celles-ci concernent l'évaluation périodique de 5 États Schengen<sup>152</sup>, pour lesquels des inspections sur place ont eu lieu en 2023 (HR, EE, FI, LT) et en 2024 (PL). Les recommandations sont reportées sur la liste figurant à l'annexe 2. Elles sont librement accessibles sur le site de la Commission.

## **9.2 Évaluations inopinées**

Aucune inspection inopinée n'a été menée par la Commission européenne sur la période analysée. En janvier 2024, la Commission a mené des inspections inopinées dans le domaine des visas, dans des représentations diplomatiques de trois États Schengen, à Mumbai<sup>153</sup>. Le comité Schengen a accepté le projet de recommandations présenté par la Commission lors de sa réunion du 22 mai 2024. Le rapport doit à présent être adopté par la Commission.

## **9.3 Nouvelles inspections («revisits»)**

En cas de manquements graves, la Commission peut organiser une nouvelle inspection afin de contrôler les progrès accomplis dans la mise en œuvre des recommandations (art. 22, par. 7, du règlement SCHEVAL). Au cours de la période sous revue, la Commission a organisé deux nouvelles inspections: en France, dans le cadre de la gestion des frontières extérieures, et en Grèce, dans le cadre des retours. La Commission présentera les rapports relatifs à ces visites dans les prochains mois.

## **9.4 Première évaluation**

Au cours de la période sous revue, la Croatie a fait l'objet de sa toute première évaluation. Le rapport d'évaluation a été adopté par la Commission. Des équipes d'experts issus de la Commission, des États Schengen et d'observateurs des agences européennes ont effectué des inspections sur place de décembre 2023 à février 2024. Le rapport d'évaluation contenant des recommandations a été adopté le 31 octobre 2024 par la Commission<sup>154</sup>.

## **9.5 Évaluations thématiques**

Aux évaluations ordinaires des États Schengen s'ajoutent les évaluations thématiques, qui consistent à évaluer tous les États Schengen en même temps dans un domaine donné. Sous le régime du nouveau règlement (UE) 2022/922, il est prévu d'effectuer davantage d'évaluations thématiques. Après une évaluation thématique portant sur le trafic de drogue en 2023<sup>155</sup>, la Commission européenne, en concertation avec les États Schengen, a organisé une évaluation thématique portant sur le domaine du retour en 2024 et le Conseil de l'UE a adopté les recommandations à ce sujet le 6 mars 2025. Ce sujet sera abordé plus en détail au point 10.3. Après consultation des États Schengen, la Commission européenne a renoncé à la tenue d'une évaluation thématique en 2025 afin d'alléger la charge administrative des États.

---

<sup>151</sup> Recommandations adoptées par le Conseil de l'UE (Hongrie) n°13278/24

<sup>152</sup> Les États évalués sont la Pologne, la Croatie, l'Estonie, la Finlande et la Lettonie.

<sup>153</sup> Les États visités sont l'Allemagne, l'Espagne et la Pologne.

<sup>154</sup> Première évaluation Schengen de la Croatie (rapport et recommandations)

<sup>155</sup> Council Implementing Decision 7301/24 of 4 March 2024 setting out a recommendation on the implementation of the best practices identified in the 2023 thematic Schengen evaluation of Member States' capabilities in the areas of police cooperation, protection of the external borders, and management of IT systems to fight against drug trafficking into the Union

## 10 Évaluations actuelles de la Suisse

La Suisse a été évaluée une première fois en 2008, avant l'entrée en vigueur de l'acquis de Schengen et le début de la coopération opérationnelle avec les autres États Schengen. Elle a ensuite fait l'objet d'une première (2014) puis d'une deuxième évaluation périodique (2018), afin de vérifier que l'acquis de Schengen (avec les développements repris dans l'intervalle) était correctement appliqué. La troisième évaluation périodique de la Suisse s'est déroulée de l'été 2024 jusqu'au mois de mars 2025.

### 10.1 État de la dernière évaluation ordinaire (2018)

À la suite de l'évaluation ordinaire de 2018, la Suisse présente régulièrement à la Commission européenne des rapports de suivi (*follow-up reports*) sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des plans d'action dans lesquels elle a présenté les mesures prévues pour remédier aux manquements constatés dans les différents domaines évalués. L'évaluation du 2018 sera formellement terminée lorsque la Commission aura constaté que tous les aspects jugés non conformes ont été corrigés dans les domaines visés.

La Commission a déclaré que l'évaluation des domaines « visas », « retours » et « SIS » était terminée. Dans les autres domaines (« frontières extérieures », « protection des données » et « coopération policière »), la situation actuelle est la suivante<sup>156</sup> :

- Dans le domaine des *frontières extérieures*, la Commission a formulé des recommandations. Sur mandat du Conseil fédéral et de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), les autorités compétentes ont approfondi les recommandations. Les résultats seront soumis au Conseil fédéral et à la CCDJP d'ici fin novembre 2025.
- Le dernier rapport de suivi en matière de *protection des données* a été établi en novembre 2024. En ce qui concerne la mise en œuvre des deux recommandations concernant la réalisation des audits par le PFPDT, tous les quatre ans, auprès des autorités qui traitent des données personnelles dans le SIS et le VIS ou qui y ont accès, la Suisse a pu annoncer que le PFPDT avait terminé le contrôle des données de journalisation du SIS et que le contrôle du SIS serait lancé en décembre 2024. La Commission a été informée que le contrôle des données de journalisation du VIS serait terminé d'ici fin 2024 et qu'un contrôle du VIS était prévu en septembre 2025. Un aperçu détaillé de l'état d'avancement de la mise en œuvre des recommandations dans les cantons (adaptation des législations cantonales à la directive (UE) 2016/680<sup>157</sup> et allocation de ressources supplémentaires aux préposés cantonaux à la protection des données) a été remis à la Commission à l'occasion des visites sur place dans le cadre de l'évaluation périodique Schengen en matière de protection des données, qui s'est déroulée du 19 au 24 janvier 2025.
- Dans le domaine de la *coopération policière*, la Suisse a répondu par écrit en décembre 2020 aux questions posées par la Commission européenne sur le plan d'action. La Commission n'a pris position à ce sujet qu'en février 2023. En décembre 2024, deux recommandations n'avaient pas encore été entièrement mises en œuvre. Les travaux de mise en œuvre, respectivement en vue de la mise en place d'un système commun de gestion des dossiers, d'une part, et de l'élaboration d'un masque de recherche, d'autre part, sont en cours et seront achevés courant 2025. Le dernier rapport de suivi dans le domaine de la coopération policière a été remis en janvier 2025.

### 10.2 Évaluation périodique de la Suisse en 2025

Conformément à la planification pluriannuelle 2020-2024, la Suisse aurait dû être évaluée en 2023. Toutefois, la révision du mécanisme d'évaluation Schengen est allée plus vite que prévu. La nouvelle base légale, le règlement SCHEVAL, a pu être adopté le 9 juin 2022 par le Parlement européen et le Conseil. Elle est applicable depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2022.

<sup>156</sup> Dès l'adoption du futur rapport concernant l'évaluation 2025 de la Suisse, les éventuels points encore ouverts seront qualifiés de « *persistent deficiencies* ».

<sup>157</sup> Directive (UE) 2016/680 (dév. n° 181)

Comme il n'était pas question d'évaluer la Suisse au regard du nouveau règlement avant que la procédure interne de reprise en Suisse ne soit achevée<sup>158</sup>, la Commission a accepté de repousser l'évaluation de la Suisse. Conformément à la planification pluriannuelle (2023 à 2029) adoptée le 13 janvier 2023, les experts de la Commission et des États Schengen ont effectué des inspections sur place dans le cadre de la troisième évaluation périodique de la Suisse. Les inspections, en Suisse et dans des représentations diplomatiques suisses à l'étranger, ont débuté le 22 janvier 2025 et se sont terminées le 7 mars 2025. Le rapport des experts sera communiqué à la Suisse dans les semaines à venir. Un plan d'action devra être soumis à la Commission dans un délai de deux mois suivant l'adoption du rapport par la Commission. Si celui-ci est jugé adéquat par la Commission, un rapport de suivi devra ensuite être fourni tous les 6 mois par la Suisse.

### 10.3 Évaluation thématique dans le domaine du retour (2024)

En 2024 s'est tenue une évaluation thématique dans le domaine du retour<sup>159</sup>. En collaboration avec les experts nationaux, la Commission a élaboré un questionnaire spécifique qui a été transmis aux États Schengen au mois de mars 2024. Ces derniers disposaient ensuite d'un délai de 3 mois pour y répondre. D'entente avec quelques États Schengen, des visites sur place ont été organisées<sup>160</sup> et, si nécessaire, des vidéoconférences ont été planifiées avec eux afin d'éclaircir certains éléments<sup>161</sup>. Sur la base des réponses aux questionnaires et des résultats des visites sur place, un rapport d'évaluation a été établi et des bonnes pratiques (best practices)<sup>162</sup> ont été formulées par la Commission. La Commission a ensuite formulé des recommandations globales, qui ont été adoptées par le Conseil de l'UE en mars 2025. Les États Schengen ont maintenant jusqu'au 6 juin 2025 pour élaborer un plan d'action visant à mettre en œuvre les recommandations pertinentes pour eux. Le SEM est chargé de rédiger le plan d'action pour la Suisse. Le groupe de travail « Retour », composé d'experts de la Confédération et des cantons, sera chargé de contrôler le contenu de ce plan d'action.

## Partie VI Expérience rassemblée dans certains domaines

### 11 Frontières extérieures

#### 11.1 Non-admissions prononcées

Le nombre de non-admissions aux frontières a augmenté en 2021 et 2022 en raison du durcissement des conditions d'entrée pendant la pandémie de COVID-19. Depuis le 2 mai 2022, les voyageurs arrivant en Suisse ne doivent plus fournir de preuve de vaccination ou de guérison. Suite à la levée des restrictions dues au COVID-19, le nombre total d'interdictions d'entrée est retombé, comme escompté, au niveau d'avant la pandémie. Voici comment les refus d'entrée se répartissent entre les aéroports suisses ayant des liaisons aériennes avec des pays tiers<sup>163</sup> :

Année	Total	Zurich	Genève	Bâle <sup>164</sup>
2011	1'002	800	191	11
2012	919	745	164	8
2013	966	801	153	12
2014	957	750	159	47
2015	969	783	123	63
2016	907	710	124	73
2017	1'232	1'020	133	79
2018	1'218	1'022	87	103

<sup>158</sup> Le règlement 2022/922 est entré en vigueur le 5 juillet 2024 en Suisse

<sup>159</sup> ['Bridging national gaps: towards an effective EU return system through common innovative solutions'](#)

<sup>160</sup> Des visites ont eu lieu en Italie, en Norvège et aux Pays-Bas.

<sup>161</sup> Des vidéoconférences ont été organisées avec l'Autriche et le Danemark

<sup>162</sup> [Executive summary of the Schengen evaluation report | Migration and Home Affairs](#)

<sup>163</sup> Ces données statistiques sont mises à jour en continu et peuvent donc différer de celles fournies dans d'autres publications.

<sup>164</sup> La statistique de Bâle comprend uniquement le nombre de non-admissions à la frontière de Bâle (BSL) et non de Mulhouse (MLH), car seule la première entre dans le champ d'application de l'art. 5 LEI, en vertu du principe de territorialité.

2019	1'201	1'034	114	53
2020	1'364	1'090	213	61
2021	1'574	1'336	186	52
2022	1'644	1'395	154	95
2023	1'312	946	179	169
2024	1'692	1'089	256	338

## 11.2 Participation de la Suisse aux activités de l'Agence européenne de gardes-frontières et de garde-côtes (Frontex)

### 11.2.1 Généralités

En tant que membre du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, la Suisse participe depuis février 2011 aux activités de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (Frontex), que ce soit en envoyant des experts en protection des frontières pour des missions Frontex concrètes ou en participant à des opérations de rapatriement coordonnées par l'agence.

La Suisse est représentée au Conseil d'administration de Frontex. Elle a un droit de vote sur les questions qui concernent ses frontières extérieures, son personnel ou encore ses équipements, et a le droit de donner son avis sur les autres thèmes. La position de la Suisse est définie en collaboration avec les services fédéraux concernés et fait l'objet d'un mandat. La Suisse s'engage notamment en faveur du respect des droits de l'homme dans le cadre de toutes les activités de l'agence. En plus de sa représentation au sein du conseil d'administration, la Suisse détache un expert des droits de l'homme à l'Office des droits fondamentaux et un officier de liaison au quartier général de Frontex à Varsovie.

En 2023, l'Office des droits fondamentaux a lancé 55 investigations sur des violations graves des droits fondamentaux (rapports d'incidents graves), dont 39 ont pu être clôturées. Il publie ses résultats dans le rapport annuel de l'officier aux droits fondamentaux. En 2024, 53 nouveaux incidents graves (violations des droits fondamentaux, "Serious Incidents") ont été enregistrés par l'observateur des droits fondamentaux. Le représentant suisse au sein du conseil d'administration de l'agence soutient les efforts de l'observateur des droits fondamentaux, notamment en vue d'améliorer le mécanisme de signalement des incidents graves.

Les violations du code de conduite de Frontex, des droits fondamentaux et du droit international public ainsi que les situations avec une incidence grave sur les tâches principales de Frontex doivent être signalées par tous les participants à l'intervention de l'agence, dans un rapport d'incidents graves. Si des experts suisses sont impliqués dans des incidents de ce type ou s'ils en ont connaissance, ils doivent immédiatement en informer le centre de coordination de l'OFDF. Un briefing détaillé a lieu en Suisse, avant chaque intervention, au cours duquel les experts suisses reçoivent les derniers renseignements au sujet de l'intervention, de l'équipement nécessaire et des éventuelles questions logistiques. Un briefing opérationnel, portant notamment sur les aspects concrets de l'intervention et la gestion des incidents graves ainsi que sur l'échange de données, se fait également sur place et est organisé par Frontex.

Concernant la coopération avec les pays tiers, l'agence accorde la priorité aux pays qui sont en voie d'adhérer à l'UE. Ce groupe comprend les pays des Balkans occidentaux, la République de Moldavie, l'Ukraine et la Géorgie. Ce sont des partenaires importants pour exécuter des activités opérationnelles communes le long des routes migratoires des Balkans occidentaux et de la Méditerranée orientale, ainsi que pour faire face aux conséquences de l'invasion de l'Ukraine par la Russie.

Le budget de l'agence, initialement approuvé pour l'année 2024, a été fixé à 922 millions d'euros, contre 845,4 millions d'euros l'année précédente (soit une augmentation de 9 %). Aucune modification n'a été apportée au budget approuvé en 2024. La contribution de la Suisse s'élevait à 35 millions de francs en 2023 et à 37 millions de francs en 2024 (soit une augmentation de 5,7 %).

En ce qui concerne le budget, la représentation suisse au sein du conseil d'administration s'est engagée à ce que les éventuelles économies ne conduisent pas à une diminution de la protection des frontières extérieures de l'Espace Schengen. Les éventuelles économies devraient donc être réalisées au niveau de l'administration et des processus administratifs.

### 11.2.2 Détachement d'experts suisses en 2024

En 2024, la Suisse a participé à 113 déploiements pour le compte de Frontex. Il s'agissait de 84 collaborateurs de l'OFDF, qui ont effectué un total de 5'581 jours de mission.

En 2024, la Suisse a principalement participé à des engagements en Grèce, en Roumanie, en Croatie et en Bulgarie, pour près de 2'800 jours au total, soit environ la moitié de tous les jours d'engagement. Les lieux des déploiements découlent de l'analyse des voies de migration actuelles et de leurs effets sur la migration secondaire. La Suisse déploie son personnel avant tout aux frontières extérieures de Schengen, le long de la route des Balkans et le long des routes orientale et centrale de la Méditerranée. En raison des défis actuels aux frontières extérieures du nord-est de l'UE, des collaborateurs de l'OFDF sont par ailleurs souvent détachés dans les Pays baltes.

Outre les engagements de courte durée, qui durent en général un mois, l'OFDF a détaché au cours de l'année passée, six experts de la protection des frontières pour des détachements de longue durée, soit de deux ans au maximum.

Les experts suisses ont participé à des opérations Frontex terrestres, maritimes et aériennes. Leurs tâches varient en fonction de leur zone d'engagement. Lors d'opérations maritimes, ils n'ont toutefois jamais été engagés sur des navires de garde-côtes, vu que la Suisse ne dispose pas de personnel spécialisé dans la protection des côtes. Les experts suisses peuvent toutefois contrôler les papiers des migrants une fois qu'ils ont rejoints la terre ferme et les interroger sur leur itinéraire ou sur les circonstances de leur migration. Le personnel suisse a pourvu six des douze profils d'experts définis par Frontex. Dans les zones d'engagement mentionnées précédemment, la majorité d'entre eux ont exercé comme « experts en détection de faux documents » (52 déploiements). Ils ont aussi exercé en qualité de :

- Experts pour le contrôle et la surveillance des frontières (38 déploiements) ;
- Débriefeurs, dont la fonction consiste à interroger les migrants dans le but d'obtenir des renseignements opérationnels (12 déploiements) ;
- Experts en information contribuant à la récolte d'informations et de données ainsi qu'à leur analyse (3 déploiements), et
- Conducteurs de chiens effectuant des tâches avec des chiens de protection ou participant avec des chiens à la recherche d'explosifs, d'armes et de stupéfiants (9 déploiements).

Il est actuellement prévu (situation fin avril 2025) que 84 experts en protection des frontières de l'OFDF participent aux opérations aériennes, terrestres et maritimes de Frontex en 2025. Neuf d'entre eux ont été détachés pour des engagements à long terme pouvant aller jusqu'à deux ans. Selon les prévisions, le personnel suisse effectuera un total de 6 833 jours d'engagement dans le cadre de 107 opérations. L'obligation de la Suisse de mettre à disposition du personnel Frontex pour des opérations communes résulte du règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (annexes 2 et 3)<sup>165</sup>. La participation d'experts suisses lors d'engagements ordinaires aura lieu principalement en Croatie, en Grèce, en Italie, en Bulgarie, et en Roumanie. La question de savoir si ces engagements pourront être réalisés tel que prévu, dans les États précités, dépendra de la situation sur place ou de son évolution.

### 11.3 Allocations provenant du Fonds pour la sécurité intérieure (FSI-Frontières) et soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (Fonds BMVI)

La mise en œuvre du FSI Frontières, actif entre 2014 et 2020, est désormais achevée. Ce fonds a contribué à accroître l'efficacité des contrôles, à améliorer la protection des frontières extérieures et à réduire le nombre d'entrées illégales. La Suisse y a participé en tant que contributeur net dans le cadre de son association à Schengen. Elle a également utilisé 99,97 % des 37 millions de francs qui lui avaient été alloués.

L'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (*Border Management and Visa Policy Instrument*, BMVI) a été créé pour la période allant de 2021 à 2027. Il succède au Fonds FSI Frontières. Le message relatif à

---

<sup>165</sup> Règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) 1052/2013 et (UE) 2016/1624. Version conforme au JO L 295 du 14.11.2019, p. 1

l'approbation des bases légales pertinentes et celui sur l'Accord complémentaire relatif à la participation de la Suisse au Fonds BMVI<sup>166</sup> ont été approuvés par le Conseil national et le Conseil des États lors du vote final de la session de printemps 2024. Le délai référendaire a couru jusqu'au 4 juillet 2024, sans être utilisé. La Suisse participe officiellement au BMVI depuis le 1er août 2024. Initialement, une contribution suisse de 300 millions de francs était prévue dans le budget 2024 et le plan financier 2025-2026. En 2024, dans le contexte de la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel, l'UE a adopté une proposition visant à augmenter l'enveloppe financière du BMVI d'un milliard d'euros. Selon les estimations, la contribution suisse augmentera de 15 millions de CHF, soit une hausse d'environ 5 % par rapport au budget initialement prévu. La Suisse recevra environ 50 millions d'euros du Fonds BMVI pour financer la mise en œuvre de projets en Suisse. Des allocations ciblées pourraient encore s'ajouter à cette somme. Ces fonds seront principalement destinés à la mise en œuvre des systèmes informatiques à grande échelle, notamment pour la gestion des entrées et sorties dans l'Espace Schengen, la refonte du système d'information sur les visas ou encore pour le renforcement de l'interconnexion des systèmes informatiques existants. Pour réduire le risque que la Suisse ne perçoive pas les sommes qui lui sont dues en raison de sa participation tardive au Fonds, des projets ont déjà été sélectionnés et leur mise en œuvre a commencé de manière informelle. Aucun montant ne sera versé à la Suisse tant que la Commission n'aura pas officiellement approuvé le programme de mise en œuvre du BMVI. Cette approbation est attendue en 2025.

## **12 Frontières intérieures**

### **12.1 Contrôles aux frontières et dans la zone frontalière**

Les contrôles aux frontières intérieures (terrestres et aériennes) menés « en réponse exclusivement à l'intention de franchir une frontière ou à son franchissement indépendamment de toute autre considération »<sup>167</sup> ont été abolis par l'accord Schengen. Les contrôles douaniers ont été maintenus étant donné que la Suisse n'est pas membre de l'union douanière. La recherche ciblée de marchandises non dédouanées, interdites ou soumises à autorisation (par ex. viande et tabac, drogues ou armes) peut donc toujours avoir lieu comme auparavant, même en l'absence de soupçons. Lors d'un contrôle douanier, l'OFDF est habilité à procéder à la vérification de l'identité d'une personne et de consulter les bases de données ad hoc. En cas de délégation par les cantons, l'OFDF peut également édicter des décisions de renvoi de Suisse, respectivement de l'Espace Schengen. Dans tous les cas, un examen de la possibilité de remettre la personne à l'état limitrophe par lequel elle est entrée en Suisse est effectué. De plus, des contrôles ont lieu dans les trains internationaux, sur des lignes qui sont toujours définies en accord avec les cantons. En outre, des contrôles peuvent être effectués conjointement avec les corps de police cantonaux, selon les besoins.

L'annexe 1 présente la liste des interventions réalisées par l'OFDF de 2019 à 2024<sup>168</sup>.

### **12.2 Réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures**

Le code frontières Schengen<sup>169</sup> confère aux États Schengen le droit de réintroduire temporairement les contrôles de personnes aux frontières intérieures, s'ils le jugent nécessaire en raison d'une menace pour l'ordre public ou la sécurité intérieure. Plusieurs États ont fait usage de ce droit en réaction à la crise migratoire (AT, DE, DK, HU, NO, SE, SI) et aux attentats terroristes de ces dernières années (BE, FR, MT), sur des tronçons spécifiques des frontières intérieures. Actuellement, dix d'entre eux maintiennent des contrôles sur certains tronçons. Ils invoquent comme arguments la situation sécuritaire en Europe et les risques générés par les flux migratoires secondaires.

À part lors de la situation extraordinaire due à la pandémie de COVID-19, la Suisse n'a jamais dû recourir à la possibilité de réintroduire les contrôles aux frontières intérieures, le Conseil fédéral ne l'ayant jamais estimé nécessaire. Il faut noter que l'OFDF possède déjà un dispositif de contrôle en situation normale et filtre les

<sup>166</sup> FF 2024 691

<sup>167</sup> Règlement (UE) 2016/399 (dév. n° 178)

<sup>168</sup> En l'absence d'une statistique par types de tâches de l'OFDF, les chiffres concernent l'ensemble de ses activités (contrôles des personnes aux frontières extérieures, contrôles douaniers aux frontières intérieures et extérieures et mesures nationales de compensation).

<sup>169</sup> Règlement (UE) 2016/399 (dév. n° 178)

franchissements de la frontière dans le cadre de contrôles douaniers et d'interventions ciblées.

## 13 Coopération policière

### 13.1 Échange d'informations en matière policière

La standardisation des échanges transfrontaliers d'informations en matière policière au titre de Schengen se traduit par une plus grande efficacité, plus de signalements et de meilleurs résultats de recherches, une simplification des processus et une réduction des sources d'erreurs. Grâce à l'échange d'informations avec tous les États Schengen, la Suisse fait partie intégrante d'un espace de recherches policières commun. La coopération repose sur le principe selon lequel les services de police des États Schengen doivent se prêter mutuellement assistance dans la prévention et la poursuite des infractions et que les informations dont disposent les autorités de police d'un État Schengen doivent être mises à la disposition des autorités de police des autres États en temps utile et aux fins prévues par les accords. Ce renforcement des échanges contribue de manière déterminante à la lutte contre le crime organisé et contre la criminalité transfrontalière. Dans ce contexte, le Système d'information Schengen (SIS) est un instrument de recherche indispensable. Il contient environ 92 millions de signalements, dont un million environ effectués par la Suisse.

Les communications entrantes en provenance d'un État Schengen sont traitées par fedpol. Lorsqu'une communication entrante ne passe pas par le canal SIRENE (SIRENE signifie "Supplementary Information Request at the National Entry" [supplément d'information requis à l'entrée nationale]) spécifiquement prévu à cet effet, elle est triée puis, soit traitée directement par la Centrale d'engagement et d'alarme de fedpol, soit transférée à l'unité compétente de fedpol ou à un autre partenaire (police cantonale, SEM, etc.). Les données communiquées sont comparées avec celles qui sont enregistrées dans les systèmes de police suisses. Si fedpol dispose des informations nécessaires pour répondre à la communication (les informations sont en accès direct), il transmet directement sa réponse à l'autorité requérante. Si c'est une autre autorité qui dispose des informations, fedpol lui transfère la demande pour qu'elle la traite (informations en accès indirect). Dès que cette autorité répond à fedpol, ce dernier transfère sa réponse à l'autorité requérante. Lorsqu'il s'agit de communications relatives à des recherches dans le Système d'information Schengen (SIS), c'est le bureau SIRENE qui est compétent. Si nécessaire, il fait appel à des partenaires.

Fedpol a traité 451'418 communications en 2024 (en ce qui concerne le traitement des communications par fedpol, voir le ch. 3.2 ci-dessous). Il faut relever qu'avec la mise à jour du SIS (opérationnelle depuis le 7 mars 2023), on observe une hausse des communications et des activités. Les communications transitent par divers acteurs de la coopération policière : la Centrale d'engagement et d'alarme de fedpol, le bureau SIRENE, Europol, les centres de coopération policière et douanière (CCPD) et les attachés de police. Le tableau ci-après fournit un aperçu des communications traitées par année.

2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
272'688	301'119	303'182	339'715	381'487	394'266	458'634	451'418

### 13.2 Accès aux banques de données à des fins de poursuite pénale

L'un des modes de recherches d'informations policières consiste à utiliser les ressources des grandes banques de données européennes. Outre le SIS (voir partie IV, ch. 14), il faut signaler les possibilités d'accès suivantes :

- Les autorités de poursuite pénale (par exemple les polices cantonales ou fedpol) peuvent accéder (indirectement<sup>170</sup>) au système d'information sur les visas (VIS) et seulement à certaines conditions<sup>171</sup>. Une consultation n'est possible qu'au cas par cas, sur demande écrite et motivée, transmise par l'intermédiaire de la Centrale d'engagement de fedpol, et doit servir à la prévention, à la détection ou à l'élucidation d'infractions pénales graves. Cet

<sup>170</sup> L'accès indirect signifie qu'il faut qu'une demande d'accès aux données soit adressée à la Centrale d'engagement de fedpol. Elle vérifie la légalité de la demande avant de rechercher les données et de les transmettre à l'autorité requérante.

<sup>171</sup> Décision 2008/633/JAI (dév. n° 70)

accès limité au VIS permet de déterminer si une personne recherchée vise à entrer dans l'espace Schengen, et de prendre, le cas échéant, les mesures policières qui s'imposent. Le VIS a été consulté 839 fois en 2023 (contre 769 fois en 2022, 312 en 2021, 864 fois en 2020 et 778 fois en 2019).

- Il est également prévu d'accorder aux autorités de poursuite pénale un accès (indirect) à la banque de données Eurodac conformément au règlement pertinent<sup>172</sup>. Comme ces dispositions ne font pas partie du développement de l'acquis de Dublin/Eurodac, au sens de l'accord d'association à Dublin, la Suisse a conclu le protocole Eurodac<sup>173</sup> avec l'UE, afin que ces dispositions s'appliquent également à la Suisse. Le protocole est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2022. En pratique, les autorités de poursuite pénale suisses ne peuvent toutefois pas encore consulter Eurodac. Elles devraient pouvoir le faire à partir de 2026.
- Enfin, il est prévu d'accorder aux autorités de poursuite pénale un accès (indirect) au système EES<sup>174</sup> et au ETIAS<sup>175</sup>. Les droits d'accès, qui seront calqués sur ceux du VIS, ne seront effectifs qu'une fois que les systèmes auront été mis en service par décision de la Commission européenne, soit, suite à la dernière adaptation du calendrier, en octobre 2025 pour l'EES, et au quatrième trimestre 2026 pour ETIAS<sup>176</sup>.

### 13.3 Observations, poursuites et livraisons surveillées transfrontalières

Les demandes relatives à des observations, des poursuites et des livraisons surveillées transfrontalières sont aujourd'hui traitées avec rapidité, efficacité, uniformité et de façon partiellement centralisée grâce à l'association de la Suisse à Schengen et sur la base d'accords bilatéraux de coopération policière. En 2024, la Centrale d'engagement et d'alarme de fedpol a enregistré un total de 8'124 communications en rapport avec des engagements opérationnels<sup>177</sup>, dont 232 concernant des observations transfrontalières. Les observations en provenance ou à destination de la France et de l'Italie ont été menées en collaboration avec les centres de coopération policière et douanière (CCPD)<sup>178</sup>. Ainsi, en 2024, quinze cas de poursuites transfrontalières entre la Suisse et la France et 153 demandes d'observations transfrontalières ont été gérées par le CCPD de Genève. Un cas de poursuite transfrontalière entre la Suisse et l'Italie et 19 demandes d'observations transfrontalières ont été gérées par le CCPD de Chiasso. L'augmentation des communications entre la Suisse et ses États voisins montre combien l'accord d'association à Schengen et les accords de police bilatéraux sont importants afin de renforcer la collaboration transfrontalière de façon systématique en vue de prévenir, détecter ou élucider des dangers concrets pour la sécurité et l'ordre publics.

## 14 SIS/SIRENE

### 14.1 Recherches

Le bureau SIRENE, qui est intégré à fedpol, est le point de contact suisse pour les recherches dans le SIS et il échange à ce titre avec ses homologues des autres États Schengen les suppléments d'information requis en rapport avec les personnes et objets recherchés dans le SIS (par la Suisse à l'étranger ou inversement). Le SIS représente l'atout principal pour les recherches policières, parce qu'il permet d'unifier, d'accélérer, de professionnaliser et de rendre plus efficace la coopération nationale et

<sup>172</sup> Règlement (UE) n° 603/2013 (dév. Dublin n° 1B)

<sup>173</sup> Protocole entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Principauté de Liechtenstein à l'Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un État membre ou en Suisse, concernant l'accès à Eurodac à des fins répressives, RS 0.142.392.682.

<sup>174</sup> Règlement (UE) 2017/2226 (dév. n° 202B).

<sup>175</sup> Règlement (UE) 2018/1806 (dév. n° 219).

<sup>176</sup> Cf. ch.5.1.1 et ch 5.1.2 ci-dessus.

<sup>177</sup> Ce terme recouvre les mesures policières, les recherches de personnes en cas d'urgence, les détachements d'agents, les actes d'enquête, la gestion de crises et les recherches (hors SIS et Interpol).

<sup>178</sup> La Suisse gère un centre de coopération avec l'Italie, à Chiasso, et un avec la France, à Genève. Les deux CCPD ont traité en 2024 un total de 33 057 demandes (contre 30 813 en 2023, 29 794 en 2022 ; 26 461 en 2021), dont 28 121 pour celui de Genève (contre 26 407 en 2023, 25 372 en 2022 ; 22 636 en 2021) et 4936 pour celui de Chiasso (contre 4406 en 2023, 4 422 en 2022 ; 3 825 en 2021). Le nombre plus faible de demandes en 2021 s'explique par les restrictions liées à la pandémie de COVID-19.

internationale dans ce domaine. Le nombre de résultats positifs trouvés en Suisse et celui des résultats positifs de recherches émanant de la Suisse ont nettement et durablement progressé, comme le montrent les chiffres des paragraphes suivants.

En 2024, il y a eu 21'468 résultats positifs suite à des recherches de personnes ou d'objets en Suisse (contre 18'187 en 2023 et contre 16'032 en 2022). Dans 4'270 autres cas, la Suisse a procédé à des clarifications et des identifications concernant des personnes et objets recherchés, mais elles n'ont finalement pas abouti (contre 4'396 en 2023 et contre 3'195 en 2022). En 2024, le bureau SIRENE a traité 22'992 résultats positifs de recherches faites par la Suisse à l'étranger (14'832 en 2023 ; 7'545 en 2022).

Une moyenne de 133 résultats positifs par jour, pour la Suisse et pour l'étranger, a été enregistrée en 2024 (102 en 2023 ; 73 en 2022). Par rapport à l'année précédente, le nombre de résultats positifs a augmenté d'environ 18 % pour les recherches menées par d'autres pays en Suisse et 55 % pour les recherches menées par la Suisse à l'étranger. Au total, en 2024, le bureau SIRENE a reçu 72'190 formulaires d'information standardisés provenant de l'étranger (58'868 en 2023 ; 48'150 en 2022) et en a envoyé 49'036 à l'étranger (33'691 en 2023 ; 33'687 en 2022). Si l'on prend en considération une année entière suivant la mise à jour du SIS (du 07.03.24 au 06.03.2025), la Suisse a reçu 70'217 formulaires standardisés et en a envoyés 48'200 à l'étranger. Ces chiffres élevés s'expliquent par l'ajout de la nouvelle catégorie « Décisions de retour ».

Ventilés par catégories, les résultats positifs se répartissent de la manière suivante :

Catégorie de données	2024		2023		2022		2021		2020	
	Suisse	Étranger <sup>179</sup>	Suisse	Étranger	Suisse	Étranger	Suisse	Étranger	Suisse	Étranger
Arrestation (pour extradition)	390	309	337	244	319	286	273	207	223	198
Interdiction d'entrée	4'582	3'300	5'445	4'725	5'662	5'042	3'357	4'387	2'338	3'673
Disparus	1'098	268	1'249	218	1'099	167	760	148	453	117
Personnes recherchées par la justice (par exemple témoins)	1'885	750	1'788	469	1'857	390	1'589	357	1'450	386
Verdeckte Re	5'940	1'263	4'861	727	4'392	915	4'221	889	3'759	566
Objets (véhicules, papiers d'identité, armes, équipement industriel)	2'930	1'291	2'521	1'250	2'703	745	2'592	673	2'502	673
Décision de retour (nouvelle catégorie)	4'643	15'811	1'986	7'199						
Total	<b>21'468</b>	<b>22'992</b>	18'187	14'832	16'032	7'545	12'792	6'661	10'725	5'577

Depuis 2009 (24 résultats positifs par jour), le nombre moyen de résultats positifs en Suisse et à l'étranger a quintuplé (121 résultats positifs par jour) et l'échange quotidien d'informations au moyen des formulaires standardisés a doublé (165 en 2009 ; 332 en 2024). Courant 2021, l'activité du bureau SIRENE a quasiment rattrapé le niveau de 2019, avant la crise du COVID-19. Avec l'entrée en service de la mise à jour du SIS (en mars 2023), le nombre de résultats a largement dépassé les valeurs des années précédentes, notamment en raison de la nouvelle catégorie « décisions de retour » (voir également les chiffres ci-dessus).

Il faut noter enfin que le nombre de demandes adressées à fedpol concernant des données à caractère personnel contenues dans le SIS demeure dans l'ensemble très élevé. En 2023, 6'365 demandes ont été traitées par fedpol. Fin 2023, 805 étaient encore en suspens (état le 26 février 2024 : 997 demandes traitées, 1'255 demandes en suspens).

## 14.2 Surveillance du bureau SIRENE

L'organe de révision national du bureau SIRENE en Suisse est le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT). La Directive (UE) 2016/680<sup>180</sup> a été transposée par la Suisse, car elle fait partie de l'acquis de Schengen. Elle prévoit la mise en place d'une autorité de contrôle nationale indépendante chargée de

<sup>179</sup> A l'étranger en rapport avec des données suisses

<sup>180</sup> Directive (UE) 2016/680 (dév. n° 181)

surveiller l'application de cette directive afin de protéger les personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données (art. 41 de la directive). Conformément à l'art. 4, al. 1, de la loi fédérale sur la protection des données (LPD<sup>181</sup>), le PFPDT exerce en Suisse la surveillance du traitement des données personnelles également dans le cadre de la coopération Schengen. Il assume donc également la surveillance, au sens des art. 55 du règlement (UE) 2018/1861<sup>182</sup> et 69 du règlement (UE) 2018/1862<sup>183</sup> sur l'utilisation du SIS dans le domaine des vérifications aux frontières et de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Le PFPDT contrôle régulièrement (une à deux fois par année) l'utilisation du SIS par les autorités, à savoir fedpol et le bureau SIRENE, en procédant à des contrôles thématiques. D'avril 2022 à mars 2024, le PFPDT a vérifié le traitement des données du VIS par fedpol (en effet si le SEM exploite le C-VIS, fedpol traite les données du VIS dans la mesure où la Centrale d'engagement et d'alarme assure certaines tâches en permanence pour le SEM). Le PFPDT n'a pour l'heure pas encore publié son rapport de surveillance. Jusqu'à présent, le PFPDT n'a constaté aucune irrégularité dans le traitement des données du SIS effectué par fedpol. Les autorités cantonales chargées de la protection des données contrôlent par ailleurs chaque année le traitement des données dans le SIS à l'aide d'extraits de procès-verbaux concernant les recherches effectuées par les utilisateurs de leur canton.

## 15 Coopération dans le domaine des visas

Depuis le 12 décembre 2008, la Suisse délivre des visas Schengen et reconnaît la validité des visas Schengen délivrés par d'autres pays pour des séjours de courte durée (90 jours au maximum par période de 180 jours). En 2024, la Suisse a délivré 568'317 visas Schengen, soit une légère augmentation par rapport à 2023, où 553'700 visas avaient été accordés. Cette hausse confirme la tendance à la reprise des voyages internationaux après la pandémie de COVID-19. Le chiffre dépasse même le niveau d'avant la pandémie, puisque la Suisse avait délivré 564'120 visas en 2019. Comme l'année précédente, la plupart des visas ont été délivrés au mois de mai.

Le tableau ci-dessous présente les chiffres détaillés par type de visa et par mois pour 2024 :

	janv.	févr.	mars	avril	mai	juin	juill.	août	sept.	oct.	nov.	déc.	total
<b>Total demandes de visa</b>	38'236	43'302	58'029	69'045	80'002	65'821	67'654	58'012	52'008	45'444	36'010	29'233	642'796
<b>Visas délivrés</b>	33'665	38'497	52'251	63'283	73'431	59'631	59'893	51'012	45'120	37'844	29'819	23'871	568'317
dont visa de catégorie A+C	33'335	38'151	51'916	63'000	72'803	59'046	59'438	50'621	44'789	37'371	29'401	23'615	563'486
dont visa à validité territoriale (VTL)	330	346	335	283	628	585	455	391	331	473	418	256	4'831
<b>Visas refusés</b>	4'571	4'805	5'778	5'762	6'571	6'190	7'761	7'000	6'888	7'600	6'191	5'362	74'479

Selon la procédure de délivrance des visas Schengen, un État Schengen peut exiger des autres États membres qu'ils le consultent, dans certains cas, avant l'octroi du visa. Un mécanisme de consultation informatique a été créé à cet effet. Un État Schengen ne peut pas délivrer un visa Schengen à un ressortissant d'un pays tiers si un autre État 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>184</sup>, octroyer un visa valable uniquement sur son territoire. En outre, un État Schengen peut exiger que ses autorités centrales soient informées des visas Schengen

<sup>181</sup> RS 235.1

<sup>182</sup> Règlement (UE) 2018/1861 (dév. n° 213B)

<sup>183</sup> Règlement (UE) 2018/1862 (dév. n° 213C)

<sup>184</sup> Il faut notamment qu'un intérêt national ou humanitaire le justifie. Les représentations suisses hésitent cependant à faire usage de cet instrument et, lorsqu'elles s'y résolvent, elles sollicitent au préalable l'accord de la centrale. La plupart des visas délivrés pour le seul territoire suisse le sont à des personnes qui doivent se rendre à Genève auprès d'une organisation internationale.

délivrés par les consulats des autres États Schengen, aux ressortissants de certains pays tiers ou à certaines catégories de ces ressortissants (notification *ex post*)<sup>185</sup>.

Le tableau suivant montre le nombre de demandes de consultation et de notifications *ex post* adressées à la Suisse et traitées par le SEM au cours de l'année 2024.

#### Consultations entrantes en 2024

	janv.	févr.	mars	avril	mai	juin	juill.	août	sept.	oct.	nov.	déc.	total
<b>Demandes examinées au total</b>	39'106	38'467	36'275	40'285	51'558	47'018	53'379	47'890	44'690	44'575	37'183	33'794	514'220
dont demandes acceptées	39'039	38'411	36'236	40'253	51'512	46'964	53'342	47'838	44'735	44'495	37'118	33'732	513'556
dont demandes refusées	67	56	39	32	46	54	37	52	74	80	65	62	664
dont demandes traitées par le biais d'une représentation	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total des notifications « ex post » de visa de catégorie C</b>	15'737	14'475	19'394	21'282	38'329	50'457	60'778	42'709	36'464	26'734	22'518	22'541	371'418
<b>Total des notifications « ex post » de visa de validité territoriale limitée</b>	3'883	3'870	5'812	5'812	6'323	6'752	6'810	4'805	4'483	3'901	4'492	4'822	60'811

Le tableau suivant présente le nombre de consultations faites par la Suisse auprès d'autres États Schengen dans le cadre de la procédure d'octroi de visas au cours de l'année 2024 :

#### Consultations sortantes en 2024

	janv.	févr.	mars	avril	mai	juin	juill.	août	sept.	oct.	nov.	déc.	total
<b>Total de demandes transmises</b>	6'876	8'054	8'176	10'366	16'472	14'035	16'143	14'271	9'652	9'762	7'958	6'503	128'268
dont demandes acceptées	6'760	7'878	7'957	10'102	16'155	13'754	15'929	14'053	9'457	9'548	7'798	6'408	125'799
dont demandes refusées	6	11	22	18	16	25	15	29	18	16	22	17	215
dont demandes traitées par le biais d'une représentation	110	165	197	246	301	256	199	189	177	198	138	78	2'254
<b>Total des notifications « ex post » de visa de catégorie C</b>	27'567	31'274	45'923	58'026	66'991	55'020	55'450	46'270	40'546	34'091	26'247	21'309	508'714
<b>Total des notifications « ex post » de visa de validité territoriale limitée</b>	202	192	198	168	402	387	314	222	159	285	234	126	2'889

## 16 Renvois

En 2024, la Suisse a organisé trois vols de renvois avec le soutien organisationnel et financier de l'agence Frontex, et elle a participé à un autre vol organisé par un autre État Schengen. Elle a pu renvoyer ainsi 30 ressortissants de pays tiers.

La participation aux vols communs de l'UE en matière de renvois fait l'objet d'une évaluation systématique par le Comité d'experts « Retours et exécution des renvois », institué par le Département fédéral de justice et police (DFJP) et la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP). Le SEM participe régulièrement, au niveau européen, à la planification et aux discussions

<sup>185</sup> La notification *ex post* est prévue par l'art. 31 du code des visas (règlement (CE) n°810/2009, dev. n° 88).

concernant l'orientation stratégique et l'évaluation des opérations de retour communes.

Concernant les retours volontaires, la Suisse a systématisé le recours à Frontex pour la réservation de vols. Ainsi, environ 1'000 réservations de vols ont été réalisées par l'entremise de Frontex, qui a pris en charge les frais y afférents.

La Suisse a également bénéficié du soutien de Frontex pour l'organisation d'auditions d'identification de ressortissants d'États tiers. En tout, trois auditions ont bénéficié d'un remboursement partiel (y compris les frais d'établissement de laissez-passer consulaires) de Frontex.

Finalement, la Suisse a recouru à l'« *EU Reintegration Programme* » pour financer l'aide au retour et à la réintégration de 421 personnes retournant en Turquie. Cela a permis de tester cet outil et de confirmer sa comptabilité avec les pratiques et la législation suisses.

La participation à ces différents programmes de Frontex a permis de réaliser une économie d'environ CHF 2'300'000 en 2024.

Le règlement (UE) 2019/1896<sup>186</sup> prévoit également des interventions en matière de retour au niveau européen. Deux experts en matière de retours du SEM ont été déployés, chacun pour une durée de quatre mois, en Allemagne, en 2024, afin de soutenir les autorités locales dans le but d'établir l'identité de ressortissants d'États tiers faisant l'objet d'une décision de retour. En 2025, un expert se rendra en France pour une durée de 2 mois et une experte en Allemagne pour une durée de 4 mois pour des missions de nature similaire.

## 17 Entraide judiciaire en matière pénale

Dans l'ensemble, l'entraide judiciaire en matière pénale entre la Suisse et les autres États Schengen peut être qualifiée de bonne dans la pratique, depuis l'association à Schengen. Le bilan dans ce domaine est le suivant :

- *Extradition* : en 2024, la Suisse a reçu, via le SIS, 18'400 demandes de recherches de l'étranger (contre 17'522 en 2023) ; ces demandes ont abouti à 390 résultats positifs (contre 337 en 2023). Cette même année, la Suisse a adressé 248 demandes de recherches à l'étranger via le SIS (contre 206 en 2023). La plupart des personnes recherchées par la Suisse font l'objet d'un signalement non seulement dans le SIS, mais aussi via 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 jouent un rôle important dans la transmission et le traitement de ces demandes d'entraide, même si un grand nombre d'entre elles passent encore par l'Office fédéral de la justice ; c'est pourquoi il n'y a pas de statistiques fédérales fiables au sujet de l'entraide judiciaire en matière pénale entre la Suisse et les autres États Schengen.

## 18 Dublin

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

Entre le début de la coopération Dublin et le 31 décembre 2024, 350'769 demandes d'asile ont été déposées en Suisse. Les tableaux suivants donnent une vue d'ensemble des 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 (2020-2024)

	Demandes de prise en charge	Demandes acceptées	Demandes refusées	Transferts
2020	4'067	2'567	1'294	941
2021	4'936	3'282	1'384	1'375
2022	8'029	4'707	2'138	1'566
2023	12'993	8'338	3'549	2'021

<sup>186</sup> Règlement (UE) 2019/1896 (dév. n° 238)

2024	9'947	7'926	2'751	2'491
------	-------	-------	-------	-------

#### Demandes de prise en charge déposées auprès de la Suisse par d'autres États Dublin (2020-2024)

	Demandes de prise en charge	Demandes acceptées	Demandes refusées	Transferts
2020	3'759	1'936	1'818	877
2021	3'381	1'433	1'945	745
2022	3'777	1'658	2'119	784
2023	4'116	1'775	2'336	694
2024	4'727	2'520	2'210	869

Depuis son association à Dublin, la Suisse a pu transférer bien plus de personnes qu'elle n'a dû en prendre en charge (rapport de 3,5 contre 1). En 2024, les personnes transférées en Suisse venaient principalement des États suivants : Algérie (179), Turquie (154), Afghanistan (91) et Maroc (77). Les personnes que la Suisse a transférées dans d'autres États Dublin venaient essentiellement d'Algérie (586), du Maroc (327), d'Afghanistan (307) et de Turquie (261). La différence entre le nombre d'acceptations par rapport aux transferts effectués dépend de plusieurs facteurs, qui peuvent faire obstacle ou reporter à l'année suivante des transferts. A titre d'exemple, on peut citer des recours avec effet suspensif, ou la disparition des personnes concernées. Cette différence entre le nombre d'acceptations et le nombre de transferts concerne tous les États de l'Espace Dublin.

La plupart des demandes de prise en charge adressées à la Suisse provenaient d'Allemagne, de France, de Belgique et des Pays-Bas. La Suisse fait toujours partie des États Dublin qui appliquent les règles de Dublin de manière conséquente.

L'Italie a informé les États Dublin le 5 décembre 2022 de la suspension des transferts. La suspension concerne tous les États de l'Espace Dublin. Jusqu'à fin 2024, 428 personnes pour lesquelles l'Italie aurait été responsable ont obtenu un statut de protection (admission provisoire ou octroi de l'asile) en Suisse. L'Italie a motivé sa décision par le fait que le pays enregistre un nombre inhabituellement élevé de débarquements, dont de nombreux mineurs, ce qui surcharge ses capacités de premier accueil. L'application de l'accord bilatéral Italie-Suisse relatif à la réadmission (RS 0.142.114.549) n'est pas concerné par cette mesure et continue de fonctionner correctement. Par ailleurs, en raison des nombreuses arrivées de migrants, le gouvernement italien a proclamé l'état d'urgence le 11 avril 2023 et l'a prolongé jusqu'à présent.

Le Conseil fédéral a souligné l'importance et les avantages que revêt la coopération Dublin dans son rapport de février 2018 sur les conséquences économiques et financières de l'association de la Suisse à Schengen<sup>187</sup>. La participation au système Dublin a permis de réaliser des économies substantielles (270 millions de francs en moyenne annuelle pour la période 2012-2017). Il ne s'agit pas d'estimations, mais de calculs précis : sans l'accord d'association, une très grande partie des requérants d'asile qui sont transférés à un autre État Dublin resteraient en Suisse pendant une longue période parce que la Suisse devrait examiner, sur le fond, leurs demandes d'asile. La Suisse continue de profiter de son association à Dublin, car les transferts vers d'autres États restent plus nombreux que les transferts dans notre pays.

## 18.2 Utilisation du VIS dans le cadre de la procédure Dublin

Le règlement VIS<sup>188</sup> permet aux États Schengen d'effectuer, dans le cadre des procédures d'asile, des recherches dans le VIS à l'aide des empreintes digitales des demandeurs d'asile. Cela permet de déterminer si un demandeur d'asile a déjà déposé une demande de visa dans un autre État Schengen avant de déposer sa demande en Suisse. Si c'est le cas, il est possible, à certaines conditions, de transmettre la responsabilité de l'examen de la demande d'asile à un autre État. De plus, les données personnelles et les documents d'identité peuvent aider à identifier une personne et à déterminer l'État dans lequel elle a séjourné avant d'entrer en Suisse. Le tableau qui

<sup>187</sup> Rapport du Conseil fédéral du 21 février 2018 en exécution du postulat 15.3896 du groupe socialiste « Les conséquences économiques et financières de l'association de la Suisse à Schengen », disponible sur le site <https://www.ofj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html>

<sup>188</sup> Règlement (CE) n° 767/2008 (dev. n° 63)

suit donne un aperçu, par année, des résultats positifs des recherches dans le VIS, ayant donné lieu à la mise en œuvre d'une procédure Dublin.

2020	2021	2022	2023	2024
189	116	229	345	399

## Liste des actes cités

Les actes juridiques de l'UE suivants sont énumérés dans l'ordre chronologique de leur date d'adoption. Le numéro de développement (dév. n°) renvoie aux listes des développements notifiés à la Suisse, publiées sur le site internet de l'Office fédéral de la justice (voir : <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html>). Les listes sont régulièrement mises à jour. Tous les actes cités peuvent également être consultés sur la base de données EUR-Lex (voir : <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=fr>).

**Directive 2004/82/CE** du Conseil du 29 avril 2004 concernant l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux passagers

*Version du JO L 261 du 6.8.2004, p. 24 (annexe B AAS)*

**Décision-cadre 2006/960/JAI** du Conseil du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'Union européenne (dite l'«initiative suédoise»)

*Version du JO L 386 du 29.12.2006, p. 89 (dév. n° 35)*

**Décision 2007/533/JAI** du Conseil du 12 juin 2007 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)

*Version du JO L 205 du 7.8.2007, p. 63 (dév. n° 42) ; modifiée en dernier lieu par le règlement (UE) 2018/1726 (dév. n° 214), JO L 295 du 21.11.2018, p. 99*

**Règlement (CE) n° 767/2008** du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour (règlement VIS)

*Version du JO L 218 du 13.8.2008, p. 60 (dév. n° 63)*

**Directive 2008/115/CE** du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier

*Version du JO L 348 du 24.12.2008, p. 98 (dév. n° 78)*

**Décision 2008/633/JAI** du Conseil du 23 juin 2008 concernant l'accès en consultation au système d'information sur les visas (VIS) par les autorités désignées des États membres et par l'Office européen de police (Europol) aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière (dite la « décision VIS »)

*Version du JO L 218 du 13.8.2008, p. 129 (dév. n° 70)*

**Règlement (CE) n° 810/2009** du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas)

*Version du JO L 243 du 15.9.2009, p. 1 (dév. n° 88) ; modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2019/1155 (dév. n° 229), JO L 188 du 12.7.2019, p. 25*

**Règlement (UE) n° 1077/2011** du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 portant création d'une 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

*Version du JO L 286 du 1.11.2011, p. 1 (dév. n° 126), remplacé par le règlement (UE) 2018/1726 (dév. n° 214)*

**Règlement (UE) n° 603/2013** du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) n° 1077/2011 portant création d'une 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 (dit le «règlement Eurodac»)

*Version du JO L 180 du 29.6.2013, p. 1 (dév. Dublin n° 1B)*

**Règlement (UE) n° 604/2013** du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (nouvelle version)

*Version du JO L 180 du 29.6.2013, p. 31 (dév. Dublin n° 1A)*

**Règlement (UE) n° 1053/2013** du Conseil du 7 octobre 2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen et abrogeant la décision du comité exécutif du 16 septembre 1998 concernant la création d'une commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen (dit le « Règlement-SCHEVAL »)

*Version du JO L 295 du 6.11.2013, p. 27 (dév. n° 150)*

**Règlement (UE) 2016/399** du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen)

*Version du JO L 77 du 23.3.2016, p. 1 (dév. n° 178); modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2019/817 (dév. n° 228A), JO L 135 du 22.5.2019, p. 27*

**Directive (UE) 2016/680** du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil

*Version du JO L 119 du 4.5.2016, p. 89, rectifiée au JO L 127 du 23.5.2018, p. 7; RS 0.362.380.079 (dév. n° 181)*

**Règlement (UE) 2016/1624** du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) no 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) no 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil

*Version du JO L 251, 16/09/2016, p. 1–76*

**Règlement (UE) 2017/2225** du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2017 modifiant le règlement (UE) 2016/399 en ce qui concerne l'utilisation du système d'entrée/de sortie

*Version du JO L 327 du 9.12.2017, p. 1 (dév. n° 202A)*

**Règlement (UE) 2017/2226** du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2017 portant création d'un système d'entrée et de sortie (EES) pour enregistrer les données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée concernant les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures des États membres et portant détermination des conditions d'accès à l'EES à des fins répressives, et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et les règlements (CE) n° 767/2008 et (UE) n° 1077/2011

*Version du JO L 327 du 9.12.2017, p. 20 (dév. n° 202B) ; modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2019/817 (dév. n° 228A), JO L 135 du 22.5.2019*

**Règlement (UE) 2018/1240** du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2018 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et modifiant les règlements (UE) no 1077/2011, (UE) no 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 et (UE) 2017/2226

*Version du JO L 236 du 19.9.2018, p. 1 (dév. n° 210), modifié par le règlement (UE) 2019/817 (dév. n° 228A), JO L 135 du 22.5.2019, p. 27*

**Règlement (UE) 2018/1726** du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (eu-LISA), modifiant le règlement (CE) n° 1987/2006 et la décision 2007/533/JAI du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 1077/2011

*Version du JO L 295 du 21.11.2018 (dév. n° 214), modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2019/818 (dév. n° 228B), JO L 135 du 22.5.2019, p. 85*

**Règlement (UE) 2018/1806** du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation

*Version du JO L 303 du 28.11.2018, p. 39 (dév. n° 219) ; modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2019/592 (dév. n° 225), JO L 103I du 12.4.2019, p. 1*

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

*Version du JO L 312 du 7.12.2018, p. 14 (dév. n° 213B), modifié par le règlement (UE) 2019/817 (dév. n° 228A), JO L 135 du 22.5.2019, p. 27*

**Règlement (UE) 2018/1862** du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale, modifiant et abrogeant la décision 2007/533/JAI du Conseil, et abrogeant le règlement (CE) n° 1986/2006 du Parlement européen et du Conseil et la décision 2010/261/UE de la Commission

*Version du JO L 312 du 7.12.2018, p. 56 (dév. n° 213C), modifié par le règlement (UE) 2019/818 (dév. n° 228B), JO L 135 du 22.5.2019, p. 85*

**Règlement (UE) 2019/817** du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine des frontières et des visas et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 et (UE) 2018/1861 du Parlement européen et du Conseil et les décisions 2004/512/CE et 2008/633/JAI du Conseil

*Version du Version du JO L 135 du 22.5.2019, p. 27 (dév. n° 228A)*

**Règlement (UE) 2019/818** du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine de la coopération policière et judiciaire, de l'asile et de l'immigration et modifiant les règlements (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 et (UE) 2019/816

*Version du JO L 135 du 22.5.2019, p. 85 (dév. n° 228B)*

**Règlement (UE) 2019/1896** du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) n° 1052/2013 et (UE) 2016/1624

*Version du JO L 295 du 14.11.2019, p. 1 (dév. n° 238)*

**Règlement (UE) 2020/493** du Parlement européen et du Conseil du 30 mars 2020 relatif au système « Faux documents et documents authentiques en ligne » (False and Authentic Documents Online) (FADO) et abrogeant l'action commune 98/700/JAI du Conseil

*Version du JO L 107 du 6.4.2020, p. 1 (dév. n° 246)*

**Directive (UE) 2021/555** du Parlement européen et du Conseil du 24 mars 2021 relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes (texte codifié)

*Version du JO L 115 du 6.4.2021, p. 1 (dév. n° 285)*

**Règlement (UE) 2021/1134** du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 modifiant les règlements (CE) no 767/2008, (CE) no 810/2009, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1860, (UE) 2018/1861, (UE) 2019/817 et (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les décisions 2004/512/CE et 2008/633/JAI du Conseil, aux fins de réformer le système d'information sur les visas

*Version du JO L 248 du 13.7.2021, p. 11; rectifié par JO L 310 du 1.12.2022, p. 16; RS 0.362.381.020 (dév. n° 309A)*

**Règlement (UE) 2021/1133** du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 modifiant les règlements (UE) no 603/2013, (UE) 2016/794, (UE) 2018/1862, (UE) 2019/816 et (UE) 2019/818 en ce qui concerne l'établissement des

conditions d'accès aux autres systèmes d'information de l'UE aux fins du système d'information sur les visas

*Version du JO L 248 du 13.7.2021, p. 1; RS 0.362.381.019 (dév. n° 309B)*

**Règlement (UE) 2022/922** du Conseil du 9 juin 2022 relatif à la création et au fonctionnement d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen, et abrogeant le règlement (UE) n° 1053/2013

*Version du JO L 160 du 15.6.2022, p. 1; RS 0.362.381.032 (dév. n° 367.)*

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

*Version du JO L 185 du 12.7.2022, p. 1 (dév. n° 369)*

**Décision (UE) 2023/870** du Conseil du 25 avril 2023 sur l'application en République de Chypre des dispositions de l'acquis de Schengen relatives au système d'information Schengen

*Version du JO L 113 du 28.4.2023, p. 44 (dév. n° 402)*

**Directive (UE) 2023/977** du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres et abrogeant la décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil

*Version du JO L 134 du 22.5.2023, p. 1 (dév. n° 401)*

**Règlement (UE) 2023/2667** du Parlement européen et du Conseil du 22 novembre 2023 modifiant les règlements (CE) no 767/2008, (CE) no 810/2009 et (UE) 2017/2226 du Parlement européen et du Conseil, les règlements (CE) no 693/2003 et (CE) no 694/2003 du Conseil ainsi que la convention d'application de l'accord de Schengen, en ce qui concerne la numérisation de la procédure de demande de visa

*Version du JO L, 2023/2667, 07.12.2023 (dév. n° 416A)*

**Règlement (UE) 2023/2685** du Parlement européen et du Conseil du 22 novembre 2023 modifiant le règlement (CE) no 1683/95 du Conseil en ce qui concerne la numérisation de la procédure de visa

*Version du JO L, 2023/2685, 07.12.2023, RS 0.362.381.024 (dév. 416B)*

**Décision (UE) 2024/210** du Conseil du 30 décembre 2023 relative à l'application intégrale des dispositions de l'acquis de Schengen dans la République de Bulgarie et la Roumanie

*Version du JO L, 2024/210, 04.01.2024, RS 0.362.381.026 (dév. n° 418)*

**Règlement (UE) 2024/1349** du parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure de retour à la frontière et modifiant le règlement (UE) 2021/1148

*Version du JO L, 2024/1349, 22.05.2024 (dév. n° 437A)*

**Règlement (UE) 2024/1356** du Parlement Européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant le filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817

*Version du JO L, 2024/1356, 22.05.2024 (dév. n° 437B)*

**Règlement (UE) 2024/1351** du Parlement Européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la gestion de l'asile et de la migration, modifiant les règlements (UE) 2021/1147 et (UE) 2021/1060 et abrogeant le règlement (UE) n° 604/2013

*Version du JO L, 2024/1351, 22.05.2024 (dév. Dublin n° 3A)*

**Règlement (UE) 2024/1358** du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 relatif à la création d'«Eurodac» pour la comparaison des données biométriques aux fins de l'application efficace des règlements (UE) 2024/1351 et (UE) 2024/1350 du Parlement européen et du Conseil et de la directive 2001/55/CE du Conseil et aux fins de l'identification des ressortissants de pays tiers et apatrides en séjour irrégulier, et relatif aux

demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et par Europol à des fins répressives, modifiant les règlements (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil

*Version du JO L, 2024/1358, 22.05.2024 (dév. Dublin n° 3B)*

**Règlement (UE) 2024/1359** du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile, et modifiant le règlement (UE) 2021/1147

*Version du JO L, 2024/1359, 22.05.2024 (dév. Dublin n° 3C)*

**Règlement (UE) 2024/1717** du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes

*Version du JO L, 2024/1717, 20.6.2024 (dév. n° 439)*

**Décision (UE) 2024/3212** du Conseil du 12 décembre 2024 fixant la date de levée des contrôles de personnes aux frontières intérieures terrestres avec la République de Bulgarie et la Roumanie et entre ces deux pays

*Version du JO L, / 2024/3212, 23.12.2024, RS 0.362.381.036 (dév. n° 457)*

**Règlement (UE) 2025/12** du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 2024 relatif à la collecte et au transfert des informations préalables sur les passagers en vue de renforcer et de faciliter les vérifications aux frontières extérieures, modifiant les règlements (UE) 2018/1726 et (UE) 2019/817, et abrogeant la directive 2004/82/CE du Conseil

*Version du JO L, / 2025/12, 8.1.2025 (dév. n° 455)*

#### Textes légaux n'étant pas des développements S/D

**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,

*Version du JO L 210 du 6.8.2008, p. 1*

**Décision-cadre 2009/315/JAI** du Conseil du 26 février 2009 concernant l'organisation et le contenu des échanges d'informations extraites du casier judiciaire entre les États membres

*Version du JO L 93 du 7.4.2009, p. 23–32*

**Règlement (CE) n° 1024/2012** du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur et abrogeant la décision 2008/49/CE de la Commission (« règlement IMI »)

*Version du JO L 316 du 14.11.2012, p. 1.*

**Proposition de règlement du parlement européen et du Conseil** modifiant le règlement (UE) 2016/399 en ce qui concerne les règles applicables à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures

*COM (2017) 571 final*

**Proposition de règlement du parlement européen et du Conseil** modifiant le règlement (CE) n° 767/2008, le règlement (CE) n° 810/2009, le règlement (UE) 2017/2226, le règlement (UE) 2016/399, le règlement (UE) n° XX/2018 [règlement sur l'interopérabilité] et la décision 2004/512/CE et abrogeant la décision 2008/633/JAI du Conseil

*COM(2018) 302 final*

**Règlement délégué 2019/686 (UE) de la Commission** du 16 janvier 2019 établissant les modalités détaillées, au titre de la directive 91/477/CEE du Conseil, de l'échange systématique, par voie électronique, d'informations relatives au transfert d'armes à feu au sein de l'Union

*Version du JO L 116, 3.5.2019, p. 1–4*

**Règlement (UE) 2019/816** du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 portant création d'un système centralisé permettant d'identifier les États membres détenant des informations relatives aux condamnations concernant des ressortissants de pays tiers et des apatrides (ECRIS-TCN), qui vise à compléter le système européen d'information sur les casiers judiciaires, et modifiant le règlement (UE) 2018/1726

*Version du JO L 135 du 22.5.2019, p. 1–26*

**Proposition de règlement du parlement européen et du Conseil** portant création d'une application pour la transmission électronique des données de voyage («application de voyage numérique de l'UE») et modifiant les règlements (UE) 2016/399 et (UE) 2018/1726 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) n° 2252/2004 du Conseil, en ce qui concerne l'utilisation d'authentifiants de voyage numériques

*COM (2024) 670 final*

**Proposition de règlement du Conseil** relatif à la délivrance d'authentifiants de voyage numériques basés sur la carte d'identité et aux normes techniques s'y rapportant

*COM (2024) 671 final*

## Aperçu des activités de l'OFDF (Cgfr) : statistiques des années 2019 à 2024

Étant donné qu'il n'existe pas de statistiques différenciées selon les différents types d'activités compris dans le mandat de l'OFDF, 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

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
nombre de cas	31'323	41'926	40'121	37'888	37'020	36'207

#### Trafic de stupéfiants

<b>Haschisch</b>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
------------------	------	------	------	------	------	------

nombre de cas	2'419	2'138	2'661	2'929	2'320	550
quantité en kg	428	943	935	555	171	359

<b>Marijuana</b>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
------------------	------	------	------	------	------	------

nombre de cas	3'281	3'171	3'165	2'993	2'102	761
quantité en kg	658	655	776	476	243	1144

<b>Héroïne, opium</b>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
-----------------------	------	------	------	------	------	------

nombre de cas	164	228	278	136	113	87
quantité en kg	19.4	56.1	66.4	27.5	9.0	12.0

<b>Cocaïne, crack</b>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
-----------------------	------	------	------	------	------	------

nombre de cas	685	704	667	719	675	685
quantité en kg	120	162	90	568	110	272

<b>Qat</b>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
------------	------	------	------	------	------	------

nombre de cas	33	55	63	47	30	21
quantité en kg	985	1417	800	843	303	648

<b>Produits synthétiques</b>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
------------------------------	------	------	------	------	------	------

nombre de cas	17	412	581	260	341	434
quantité en kg	13.2	19.5	30.5	15.6	84.2	174.9

<b>Autres produits</b>	2019	2020	2021	2022	2023	2024
------------------------	------	------	------	------	------	------

nombre de cas	865	3'631	2'855	2'012	2'618	1'977
quantité en pièce	793'710	174'950	162'628	84'396	138'981	76'422
quantité en kg	121	315	257	412	474	1'013

#### Armes

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
--	------	------	------	------	------	------

nombre de cas	2'739	2'531	2'512	2'261	2'319	1'955
---------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

## 2. Tâches de police de sécurité

### *Personnes signalées*

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Personnes signalées	25'886	23'911	25'779	21'316	22'733	24'998
Mandats d'arrêt	8'641	8'196	8'583	9'204	9'661	10'731
Interdictions d'entrée	2'409	2'203	2'504	1'751	1'344	1'172
Personnes signalés au SIS	7'507	4'610	7'916	8'936	9'801	11'812

### *Véhicules signalés*

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Véhicules signalés	2'833	2'125	3'115	3'660	3'186	3'187
Véhicules signalé au SIS	191	107	146	155	135	168

### *Objets signalés*

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Objets signalés	1'984	633	769	896	727	876
Objets signalés au SIS	2'683	2'260	2'450	2'438	2'124	2'334
Documents perdus et retrouvés (passeports, cartes d'identité)	357	209	275	314	239	255

### *Faux documents*

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Nombre de documents falsifiés	2'128	1'480	1'834	1'843	1'946	1'897
Nombre de documents n'appartenant pas à la personne qui les possède	404	287	291	338	320	254

## 3. Tâches dans le domaine des migrations

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Interdictions d'entrée, refoulements (frontières extérieures)	361	367	332	288	384	620
Séjours irréguliers	12'919	11'047	18'859	52'077	50'185	29'458
Activité lucrative illégale	1'024	889	757	601	600	462

## Evaluation Schengen : Liste des recommandations transmise pour information à l'Assemblée fédérale

Les tableaux ci-dessous donnent un aperçu des recommandations adoptées par le Conseil de l'UE et la Commission européenne pendant la période sous revue (du 1<sup>er</sup> mai 2024 au 30 avril 2025) suite aux évaluations Schengen. L'art. 16 du règlement (UE) n° 2013/1053 (ancien règlement)<sup>189</sup> et l'art. 3 du règlement SCHEVAL imposent aux États Schengen concernés de les mettre en œuvre. Ces recommandations sont librement accessibles et consultables sur le site du Conseil<sup>190</sup> et de la Commission européenne.

### I. Évaluations ordinaires

Pays	Domaine	Titre du document	N° et lien
IS	Protection des données	Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2022 de l'application, par l'Islande, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données	<a href="#">14598/24</a>
Malte	Protection des données	Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2021 de l'application, par Malte, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données	<a href="#">13734/24</a>
Suède	Protection des données	Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2022 de l'application, par la Suède, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données	<a href="#">13736/24</a>
CY	SIS	Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de 2023 portant sur le respect, par Chypre, des conditions nécessaires à l'application de l'acquis de Schengen dans le domaine du système d'information Schengen	<a href="#">11237/24</a>
ES	Protection des données	Décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2022 de l'application, par l'Espagne, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la protection des données	<a href="#">10357/24</a>

### II. Évaluations périodiques et premières évaluations

Pays	Domaine	Titre du document	Lien
Pologne	Périodique	Évaluation périodique de la Pologne 2024	<a href="#">Lien</a>
Croatie	Première évaluation	Première évaluation de la Croatie 2023	<a href="#">Lien</a>
Estonie	Périodique	Évaluation périodique de l'Estonie 2023	<a href="#">Lien</a>
Finlande	Périodique	Évaluation périodique de la Finlande 2023	<a href="#">Lien</a>
Lettonie	Périodique	Évaluation périodique de la Lettonie 2023	<a href="#">Lien</a>

### III. Inspections sur place inopinées

Pays	Domaine	Titre du document	N° et lien
------	---------	-------------------	------------

<sup>189</sup> Règlement (UE) 1053/2013 (Dév. n°150)

<sup>190</sup> <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/public-register/>

#### IV. Évaluations thématiques

Pays	Domaine	Titre du document	N° et lien
Tous	Retour	Décision d'exécution du Conseil formulant des recommandations concernant les domaines communs à améliorer, recensés lors de l'évaluation thématique de Schengen de 2024 intitulée "Comblers les lacunes nationales : parvenir à un système de retour de l'UE efficace au moyen de solutions communes et de pratiques innovantes	<a href="#">6775/25</a>

#### V. Recommandations adoptées par le Conseil de l'UE dans le cadre de la procédure en cas de manquements graves<sup>191</sup>

Pays	Domaine	Titre du document	N° et lien
Hongrie	Retour et droits fondamentaux	Décision d'exécution du Conseil arrêtant des recommandations concernant les mesures correctives destinées à remédier aux manquements graves constatés, lors de l'évaluation Schengen de la Hongrie pour 2024, dans l'application, par ce pays, de certaines dispositions de l'acquis de Schengen relatives aux droits fondamentaux dans le cadre de la gestion des frontières et de la politique de retour	<a href="#">13278/24</a>

<sup>191</sup> Conformément à l'art. 22 du règlement (UE) 2022/922.