



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

**concernant l'état de la mise en œuvre de Schengen/Dublin
2014/2015**

du 26 mai 2015

Période sous revue : mars 2014 – avril 2015

Contexte

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

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

Le sixième rapport à l'attention de la CdG-DFJP porte sur les développements qui ont eu lieu entre mars 2014 et avril 2015 (voir ch. 1 à 5). Dans la mesure où cela est pertinent, il fournit aussi quelques indications ponctuelles sur les développements à venir. À la demande de la CdG-DFJP, il présente également des chiffres relatifs à la mise en œuvre des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac (voir ch. 6), dans la mesure où la Confédération dispose de statistiques. On renonce cependant à lui adjoindre des annexes ; les informations correspondantes peuvent être consultées sur le site Web de l'Office fédéral de la justice (OFJ), où elles sont mises à jour au fur et à mesure.

Table des matières

<i>Contexte</i>	2
1 Élargissement de l'espace Schengen	5
1.1 Roumanie/Bulgarie	5
1.2 Chypre	5
1.3 Croatie	5
1.4 Royaume-Uni	6
2 Accords en relation avec Schengen/Dublin	7
2.1 Accords complémentaires à certains développements	7
2.1.1 Accord complémentaire découlant d'eu-LISA	7
2.1.2 Accord complémentaire concernant le Fonds pour la sécurité intérieure	8
2.2 Accords avec d'autres États Schengen ou d'autres États Dublin	8
2.2.1 Accords de représentation dans le domaine des visas	8
2.2.2 Arrangements Dublin	9
2.3 Accords avec des États tiers	9
2.3.1 Accords parallèles aux accords de l'UE dans les domaines des visas et des retours	9
2.3.2 Accords sur la suppression de l'obligation de visa pour les titulaires de passeports diplomatiques, de passeports de service ou de passeport spéciaux	10
3 Projets dans le domaine de la mise en œuvre technique et opérationnelle	10
3.1 Système d'information Schengen (SIS)	10
3.2 Système d'information sur les visas (VIS)	11
3.2.1 Mise en service échelonnée du VIS	11
3.3 Eurodac	12
3.3.1 Adaptation du système aux nouvelles exigences	12
3.3.2 Utilisation d'Eurodac à des fins répressives	12
3.4 Advance Passenger Information (API)	13
3.5 Gestion intégrée des frontières	14
3.5.1 Concept	14
3.5.2 Mise en œuvre	14
3.6 Conventions conclues entre le Cgfr et les cantons	15
4 Développements des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac	15
4.1 Nombre de développements notifiés jusqu'à aujourd'hui — vue d'ensemble	15
4.2 Contenu des développements notifiés pendant la période sous revue	18
4.2.1 Dans le domaine de Schengen	18
4.2.2 Dans le domaine de Dublin/Eurodac	21
4.3 Prochains développements importants	21
4.3.1 Projet « frontières intelligentes »	22

4.3.2	Révision du code des visas	23
4.3.3	Visa d'itinérance	23
4.3.4	Révision du droit de la protection des données	24
4.3.5	Révision du règlement Dublin III	25
5	Renvois préjudiciels devant la Cour de justice de l'UE	25
5.1	Modalité et étendue de la participation de la Suisse	25
5.2	Evolution durant la période sous revue	27
5.2.1	Procédures achevées	27
5.2.2	Nouveaux renvois préjudiciels notifiés	28
6	Expériences réalisées dans certains domaines	29
6.1	Frontières extérieures	29
6.1.1	Non-admissions	29
6.1.2	Participation de la Suisse aux engagements Frontex	29
6.1.3	Allocations provenant du Fonds pour les frontières extérieures	30
6.2	Frontières intérieures	30
6.3	Coopération policière	31
6.3.1	Échange d'informations en matière policière	31
6.3.2	Accès aux banques de données	31
6.3.3	Observations, poursuites et livraisons surveillées transfrontalières	32
6.4	SIS/SIRENE	33
6.5	Coopération dans le domaine des visas	34
6.6	Renvois	35
6.7	Entraide judiciaire en matière pénale	36
6.8	Dublin	37
6.8.1	Procédure de transfert dans l'État Dublin responsable	37
6.8.2	Utilisation du VIS aux fins de la procédure Dublin	38
7	Deuxième évaluation Schengen de la Suisse	39
7.1	Contexte	39
7.2	Déroulement de l'évaluation et principaux résultats	39
7.3	La prochaine évaluation	41
Annexe : Aperçu des activités des gardes-frontière : statistiques des années 2011 à 2014		42

Nouveaux développements durant la période sous revue

1 Élargissement de l'espace Schengen

1.1 Roumanie/Bulgarie

La Roumanie et la Bulgarie ont rejoint l'UE en 2007, mais n'ont pas encore commencé la coopération opérationnelle Schengen¹. Le Conseil des ministres de la Justice et des Affaires intérieures (JAI) a certes constaté en 2011 que la Roumanie et la Bulgarie remplissaient les conditions (techniques) pour l'application de l'acquis de Schengen. Toutefois, quelques États membres ont bloqué le processus pour des raisons politiques. Les réserves se fondent sur des lacunes dans la réforme par les deux pays de leurs systèmes judiciaire et administratif et dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée.

La Commission européenne fait régulièrement état depuis 2007 de l'avancement de ces réformes, dans le cadre d'un processus de coopération et de contrôle. Selon ses deux rapports les plus récents, du 28 janvier 2015, les résultats ne sont toujours pas totalement satisfaisants. De ce fait, il est pour le moment difficile de dire quand le Conseil sera en mesure de décider de la mise en application intégrale de l'acquis de Schengen et, partant, le début de la coopération opérationnelle Schengen avec les deux États.

1.2 Chypre

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

1.3 Croatie

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

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

ments qu'elle a pris au cours des négociations relatives à son adhésion à l'UE². L'examen portera entre autres sur le respect des droits fondamentaux et des principes généraux de l'état de droit.

La Croatie a déclaré le 12 mars 2015 qu'elle était prête pour l'évaluation Schengen. Cette procédure pourra donc s'inscrire dans le programme pluriannuel 2014-2018. Le calendrier exact de la mise en application intégrale de l'acquis de Schengen pour la Croatie n'a pas encore été défini.

1.4 Royaume-Uni

Le Royaume-Uni, qui, comme on le sait, ne participe pas entièrement à Schengen, avait déclaré en mars 1999, en se fondant sur le droit de participation qui lui est garanti, qu'il souhaiterait participer au Système d'information Schengen (SIS) lorsque le système de deuxième génération (SIS II) serait prêt. Les parties de l'acquis de Schengen concernées ne pourront être mises en application que si le résultat de la procédure d'évaluation des domaines « protection des données » et « SIS II » est positif. L'évaluation de la protection des données a été menée avec succès en 2013, mais le Conseil de l'UE n'a décidé de l'entrée en vigueur, pour le Royaume-Uni, des dispositions de l'acquis de Schengen en la matière que le 10 février 2015³. Parallèlement, il a fixé au 1^{er} mars 2015 la date du raccordement provisoire de cet État au SIS II, pour en permettre l'évaluation. Celle-ci devra avoir lieu dans les six mois. Le Conseil de l'UE devra ensuite décider de la mise en application, pour le Royaume-Uni, des parties de l'acquis de Schengen concernées.

Les retards de l'évaluation sont dus à la déclaration faite le 24 juillet 2013 par le Royaume-Uni, selon laquelle il voulait cesser d'être soumis à certains actes du domaine de la coopération policière et judiciaire adoptés avant le 1^{er} décembre 2009⁴. Environ 130 mesures ont cessé de s'appliquer à cet État le 1^{er} décembre 2014, dont 13 relevant de l'acquis de Schengen⁵. Toutefois, le Royaume-Uni a demandé à reprendre 35 de ces mesures, ce qui lui a été accordé à la même date⁶. Six d'entre elles relèvent de l'acquis de Schengen ; en font partie les chapitres de la convention d'application de l'accord de Schengen sur la coopération policière et l'entraide judiciaire en matière pénale et sur le SIS.

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

³ Décision d'exécution (UE) 2015/219 (dév. n° 165).

⁴ Comme l'y autorise l'art. 10, par. 4, du protocole n° 36 [du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne] sur les dispositions transitoires, JO C 326 du 26.10.2012, p. 322.

⁵ Liste des actes adoptés avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale qui ne s'appliquent plus au Royaume-Uni en vertu de l'art. 10, par. 4, 2^e phrase, du protocole n° 36, JO C 430 du 1.12.2014, p. 17.

⁶ Décision 2014/857/UE du Conseil du 1^{er} décembre 2014 concernant la notification par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de son souhait de prendre part à certaines dispositions de l'acquis de Schengen qui sont contenues dans les actes de l'Union dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale et modifiant les décisions 2000/365/CE et 2004/926/CE, JO L 345 du 1.12.2014, p. 1.

2 Accords en relation avec Schengen/Dublin

2.1 Accords complémentaires à certains développements

Lorsqu'un acte juridique pertinent pour Schengen/Dublin prévoit la création d'une structure institutionnelle autonome sous forme de fonds ou d'agence, il faut, pour que les États associés puissent participer effectivement, qu'un accord complémentaire, qui règle les modalités de la participation, soit conclu. La simple reprise de l'acte ne suffit pas. Des accords complémentaires ont été conclus en ce sens au sujet de la participation de la Suisse à l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex)⁷, ainsi qu'au Fonds pour les frontières extérieures⁸.

2.1.1 Accord complémentaire découlant d'eu-LISA

Un accord complémentaire de cette nature est également requis pour eu-LISA⁹, créée en vertu du règlement (UE) no 1077/2011 (dév. no 127). Cette entité a la responsabilité de la gestion opérationnelle et du développement des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice¹⁰, mission dévolue en majeure partie à la Commission européenne¹¹ avant le 1^{er} décembre 2012.

L'accord complémentaire que la Suisse et les autres États associés (NO, IS, FL) ont conclu avec l'UE porte sur les modalités concrètes de la participation à eu-LISA, en particulier sur le droit de vote au sein du conseil d'administration et des groupes consultatifs de l'agence, sur le détachement de personnel et sur le montant de la contribution financière au budget de l'agence. Les délégations se sont mises d'accord dès octobre 2013 sur un premier projet de texte mais, de manière totalement inattendue, la Commission européenne a soulevé une objection concernant la formulation d'une disposition très technique (sur les privilèges et immunités) et a demandé qu'elle soit renégociée. Comme l'adaptation de cette disposition entraîne un changement de la pratique, les négociations prennent du temps, mais les parties espèrent se mettre d'accord sur un texte définitif dans le courant de 2015. Un retard de calendrier est à prévoir également en ce qui concerne l'entrée en vigueur formelle de l'accord complémentaire. La Commission européenne a en effet annoncé son intention de saisir la Cour de justice de l'UE (CJUE) pour solliciter son avis sur la compatibilité de cet accord avec les traités de l'UE (l'étendue des droits de vote négociés des États associés, en particulier, lui semble indéterminée).

Ces retards ont aussi pour conséquence que l'échange de notes relatif à la reprise du règlement (UE) n° 1077/2011 n'a pas pu être approuvé dans le délai de deux ans prévu par l'AAS. Bien que ces circonstances soient imputables à l'UE et que les

⁷ RS 0.362.313

⁸ RS 0.362.312

⁹ Aussi appelée Agence IT ou Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

¹⁰ Elle doit actuellement garantir un fonctionnement 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 des systèmes centraux du VIS, d'Eurodac et, depuis avril 2013, du SIS II.

¹¹ Pour plus de précisions sur la structure institutionnelle de l'agence, se reporter au message du Conseil fédéral du 23 mai 2012 (FF 2012 5417).

bases juridiques existantes permettent de poursuivre provisoirement la collaboration menée actuellement dans le domaine de l'information, la Commission européenne a demandé, en janvier 2014, des explications supplémentaires.

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

2.1.2 Accord complémentaire concernant le Fonds pour la sécurité intérieure

Il est également nécessaire de conclure un accord complémentaire concernant le Fonds pour la sécurité intérieure, lequel a été créé par le règlement (UE) n° 515/2014 (dév. n° 157). Ce Fonds remplace le Fonds pour les frontières extérieures (FFE) et court sur la période budgétaire 2014-2020¹².

L'accord complémentaire que la Suisse et les autres États associés (NO, IS, FL) sont en train de négocier avec l'UE porte sur les modalités concrètes de la participation au Fonds, en particulier sur le montant de leurs contributions financières, leur utilisation et les règles de contrôle et de gestion financières de ces contributions. Le Conseil fédéral a approuvé le mandat de négociation le 19 septembre 2014. Les pourparlers ont commencé le 20 octobre 2014 et sont entre-temps déjà bien avancés.

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

2.2.1 Accords de représentation dans le domaine des visas

Le code des visas¹³ prévoit qu'un État Schengen peut en représenter un autre dans un État où ce dernier n'a pas de consulat, grâce à des accords bilatéraux de représentation. En 2014, la Suisse a conclu 27 nouveaux accords avec 16 États Schengen. De manière générale, la Suisse avait ainsi conclu, au 1^{er} avril 2015, de tels accords avec 18 États Schengen au total ; sur cette base, elle représente d'autres États dans 48 de ses représentations (+ 12 durant la période sous revue) et est elle-même représentée dans 57 localités (+ 12 durant la période sous revue)¹⁴. Le DFAE étudie en permanence quels autres accords devraient et pourraient être mis en place pour combler les lacunes existant dans le réseau des représentations et assurer la réciprocité voulue.

¹² Décision 574/2007/CE (dév. n° 36).

¹³ Règlement (CE) n° 810/2009, dév. n° 88

¹⁴ Une liste des accords de représentation conclus avec des États Schengen, avec la forme de représentation (état au 1^{er} août 2014) se trouve à l'annexe 28 du manuel des visas, consultable à l'adresse : <http://www.bfm.admin.ch/dam/data/bfm/rechtsgrundlagen/weisungen/visa/vhb/vhb1-anh28-f.pdf>.

2.2.2 Arrangements Dublin

Le règlement Dublin III¹⁵ prévoit que les États Dublin peuvent établir entre eux des arrangements afin d'accroître son efficacité. Les « arrangements Dublin » peuvent porter sur la simplification des procédures et le raccourcissement des délais applicables à la transmission et à l'examen des demandes aux fins de prise en charge ou de reprise en charge de demandeurs d'asile, mais aussi prévoir des réglementations précises sur les modalités de transfert ou des échanges d'officiers de liaison pour améliorer la communication entre les administrations.

La Suisse a conclu de tels accords avec l'*Autriche*¹⁶ et la *Principauté de Liechtenstein*¹⁷. Avec l'*Allemagne*, des modalités de coopération analogues ont aussi été convenues dans le cadre d'un arrangement juridiquement non contraignant. Durant la période sous revue, un arrangement avec la *France* est venu s'ajouter aux précédents. Il est entré en vigueur le 8 novembre 2014¹⁸. Aucun arrangement Dublin n'a pu encore être conclu avec l'*Italie*. La Suisse détache cependant, depuis 2012, un officier de liaison auprès du Ministère de l'intérieur italien. Cette démarche vise en premier lieu à intensifier les échanges d'informations entre les autorités suisses et italiennes et à favoriser une meilleure compréhension des systèmes d'asile de part et d'autre.

2.3 Accords avec des États tiers

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

Lorsque l'UE conclut un accord sur l'octroi facilité de visas, elle exprime son vœu, dans une déclaration commune jointe à l'accord, que l'État tiers concerné négocie des conventions bilatérales comprenant les mêmes dispositions avec les États associés à Schengen (CH, NO, IS et FL). Certes, ces déclarations n'obligent pas la Suisse à conclure un accord parallèle, mais celle-ci est tenue, en matière d'octroi de visas d'une durée de moins de trois mois, d'adapter ses règles et sa pratique à celles de l'UE, dans le cadre de l'acquis de Schengen, afin de réduire le risque que des personnes déposent plusieurs demandes de visa simultanément dans différents États membres. La Suisse a conclu cinq accords sur l'octroi facilité de visas. Une liste mise à jour des États avec lesquels la Suisse a conclu des accords de ce type est disponible sur le site du Secrétariat d'État aux migrations (SEM)¹⁹. De plus, les négociations avec l'*Azerbaïdjan* et l'*Arménie* viennent de s'achever, mais les accords respectifs ne sont pas encore entrés en vigueur.

Il n'existe pas de parallélisme comparable en matière de retour. Néanmoins, l'UE accompagne également les accords de réadmission qui ne sont pas subordonnés aux accords dans le domaine des visas d'une déclaration (si possible commune) dans laquelle elle appelle l'État tiers concerné à conclure une convention similaire avec les États associés à Schengen. Cela représente à chaque fois une occasion de con-

¹⁵ Art. 36 du règlement (UE) n° 604/2013 (dév. Dublin n° 1a).

¹⁶ RS 0.142.392.681.163

¹⁷ RS 0.142.395.141.1

¹⁸ RS 0.142.392.681.349

¹⁹ <https://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/internationales/internat-zusarbei/bilateral/visumerleichterung.html>.

clure facilement un accord parallèle de réadmission. Quoi qu'il en soit, la Suisse conclut ses accords de réadmission avec les États d'origine et de transit de manière autonome et en fonction à ses propres intérêts. Pendant la période sous revue, trois de ces accords sont entrés en vigueur : avec le *Cameroun* (application provisoire depuis le 26 septembre 2014), avec le *Kazakhstan* (en vigueur depuis le 1^{er} février 2015) et avec la *Tunisie* (en vigueur depuis le 16 août 2014). En tout, la Suisse a conclu 52 accords de ce genre. Une liste mise à jour de ceux-ci est disponible sur le site du SEM²⁰.

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

L'acquis de Schengen laisse le droit aux États membres de décider librement s'ils veulent exempter ou non de l'obligation de visa les ressortissants d'États tiers soumis à cette obligation qui sont toutefois titulaires d'un passeport diplomatique, d'un passeport de service et d'un autre passeport officiel²¹. La Suisse a conclu plusieurs accords de ce type avec des États envers lesquels elle avait dû rétablir une obligation générale de visa en raison de sa participation à Schengen. Généralement, ces accords sont l'occasion de conclure parallèlement un accord de réadmission. Pendant la période sous revue, des accords sur la suppression de l'obligation de visa sont entrés en vigueur ou ont été signés avec les États suivants :

- *Bhoutan* (en vigueur depuis le 7 novembre 2014)
- *Qatar* (en vigueur depuis le 14 décembre 2014)
- *Cameroun* (signé le 26 septembre 2014 et provisoirement en vigueur depuis lors)
- *Kazakhstan* (en vigueur depuis le 1^{er} février 2015)
- *Laos* (en vigueur depuis le 20 mars 2015)
- *Angola* (en vigueur depuis le 9 avril 2015)
- *Brésil* (en vigueur depuis le 21 mai 2015).

Une liste mise à jour de ces accords est disponible sur le site du SEM²².

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

3.1 Système d'information Schengen (SIS)

Durant la période sous revue, le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) a été utilisé sans difficulté. Depuis leur mise en service, autant le système central que les composantes nationales du SIS II et les applications spéciali-

²⁰ <https://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/rueckuebernahme.html>.

²¹ Art. 4, par. 1, let. a, du règlement (CE) n° 539/2001 (voir annexe B de l'AAS).

²² <https://www.bfm.admin.ch/bfm/fr/home/internationales/internat-zusarbeit/bilateral/vdipl.html>.

sées fonctionnent de manière optimale. Aucune de leurs fonctionnalités essentielles ne présente de défaut. Lors des travaux de mise en œuvre, il a toujours fallu accorder la priorité aux fonctionnalités les plus importantes, si bien que toutes n'ont pas pu être disponibles dès le départ en Suisse. Selon la planification actuelle, les dernières fonctions manquantes du SIS II seront prêtes fin 2015 ou début 2016 et pourront alors être pleinement utilisables.

3.2 Système d'information sur les visas (VIS)

3.2.1 Mise en service échelonnée du VIS

Le VIS a été introduit par région à partir du 11 octobre 2011. Il a, dans un premier temps, été mis en service en Egypte et dans les pays du Maghreb (Tunisie, Libye, Algérie, Maroc et Mauritanie)²³. Depuis, le Proche-Orient²⁴, la région du Golfe²⁵, l'Afrique²⁶, l'Amérique, l'Océanie, l'Asie centrale et l'Asie du Sud-Est²⁷ et les Balkans²⁸ ont également été raccordés. Les dernières régions²⁹, parmi lesquelles certaines sont très peuplées, comme la Chine, l'Inde et la Russie, seront raccordées au système aux dates suivantes³⁰ :

Région	Date de raccordement
17 ^e région (Ukraine et États du Caucase)	23 juin 2015

- ²³ Décision d'exécution 2011/636/UE de la Commission du 21 septembre 2011 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une première région, JO L 249 du 27.9.2011, p. 18.
- ²⁴ Décision d'exécution 2012/233/UE de la Commission du 27 avril 2012 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une deuxième région, JO L 117 du 1.5.2012, p. 9.
- ²⁵ Décision d'exécution 2012/512/UE de la Commission du 21 septembre 2012 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une troisième région, JO L 256 du 22.9.2012, p. 21.
- ²⁶ Décision d'exécution 2013/122/UE de la Commission du 7 mars 2013 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une quatrième et une cinquième région, JO L 65 du 8.3.2013, p. 35 ; décision d'exécution 2013/266/UE de la Commission du 5 juin 2013 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une sixième et une septième région, JO L 154 du 6.6.2013, p. 8.
- ²⁷ Décision d'exécution 2013/441/UE de la Commission du 20 août 2013 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une huitième région, JO L 223 du 21.8.2013, p. 15 ; décision d'exécution 2013/642/UE de la Commission du 8 novembre 2013 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une neuvième, une dixième et une onzième région, JO L 299 du 9.11.2013, p. 52 ; décision d'exécution 2014/262/UE de la Commission du 7 mai 2014 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une douzième, une treizième, une quatorzième et une quinzième région, JO L 136 du 9.5.2014, p. 51.
- ²⁸ Décision d'exécution 2014/540/UE de la Commission du 28 août 2014 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une seizième région, JO L 258 du 29.8.2014, p. 8.
- ²⁹ Décision d'exécution (UE) 2015/731 de la Commission du 6 mai 2015 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans la dix-septième et la dix-huitième région, JO L 116 du 7.5.2015, p. 20.
- ³⁰ La Commission n'a pas encore formellement décidé des dates à compter de lesquelles le VIS débutera son activité dans les régions 19 à 23.

18 ^e région (Russie)	14 septembre 2015
19 ^e région (Chine, Japon, Corée du Nord, Corée du Sud, Taïwan)	12 octobre 2015
20 ^e région (Bangladesh, Bhoutan, Inde, Maldives, Népal, Pakistan, Sri Lanka)	2 novembre 2015
21 ^e à 23 ^e régions (Andorre, Saint-Siège, Monaco, Saint-Marin, Irlande, Royaume-Uni, ensemble des États Schengen)	20 novembre 2015

Lorsque le nouveau système suisse de visa ORBIS a été mis en service le 20 janvier 2014, toutes les représentations suisses situées dans les régions dans lesquelles la mise en service n'avait pas encore eu lieu ont été raccordées au C-VIS.

3.3 Eurodac

3.3.1 Adaptation du système aux nouvelles exigences

La banque de données des empreintes digitales, Eurodac, sert l'exécution des règles de compétence prévues par le règlement Dublin III³¹. Le nouveau règlement Eurodac³² contient de nouvelles prescriptions, notamment en matière de saisie et de traitement des données. De nouvelles données relatives aux procédures devront être saisies dans Eurodac (par ex. la date de transfert dans un autre État Dublin ou dans le pays d'origine). Parmi les nouveautés, on citera encore le marquage (au lieu du verrouillage) des données relatives à des réfugiés connus, les notifications automatiques des effacements de données anticipés (par ex. en cas d'obtention de la nationalité d'un État membre) ou l'obligation de faire vérifier les résultats positifs obtenus dans Eurodac par un expert en empreintes digitales.

La mise en œuvre de ces nouvelles prescriptions a nécessité une adaptation technique du système central, du côté européen, et des systèmes informatiques et des processus au niveau national. À cet effet, la Suisse a lancé le projet informatique « Eurodac II », qui se trouve actuellement en phase de réalisation. Les adaptations techniques ont lieu en étroite collaboration avec eu-LISA. Le 20 juillet 2015 est la date fixée pour le lancement du nouveau système.

3.3.2 Utilisation d'Eurodac à des fins répressives

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

³¹ Décision (UE) n° 604/2013 (dév. Dublin n° 1a).

³² Règlement (UE) n° 603/2013 (dév. Dublin n° 1b)

Une des conditions d'accès est que, conformément à la décision 2008/615/JAI³³ (décision de Prüm), l'interrogation des banques de données nationales d'empreintes digitales n'ait donné aucun résultat positif. Du fait que la Suisse ne participe actuellement pas à la coopération de Prüm, les autorités suisses de poursuite pénale ne pourront interroger Eurodac que lorsqu'un accord de participation à cette coopération aura été conclu avec l'UE. Inversement, tant qu'un accord n'a pas été conclu, Europol et les autorités des autres États Dublin ne peuvent pas non plus accéder aux données enregistrées dans Eurodac par la Suisse pour comparer des empreintes digitales à des fins répressives.

La Suisse souhaite négocier avec l'UE tant l'accès de ses autorités de poursuite pénales à Eurodac que la participation à la coopération de Prüm. Le Conseil fédéral a adopté un mandat de négociation relativement au premier point dès le 28 novembre 2014. Les Commissions de politique extérieure du Conseil national et du Conseil des États ont été consultées respectivement le 6 et le 16 octobre 2014 et ont toutes deux approuvé le projet. Le Conseil fédéral a adopté un mandat de négociation concernant la coopération de Prüm le 13 mars 2015, après avoir recueilli l'accord des Commissions de politique extérieure des deux conseils les 16 octobre (CPE-N) et 3 novembre (CPE-E) 2014 ; la Conférence des gouvernements cantonaux a aussi fait part de l'intérêt des cantons le 19 décembre 2014.

Les négociations sur Eurodac devraient pouvoir commencer au premier semestre 2015, celles sur Prüm avant la fin de l'année.

3.4 **Advance Passenger Information (API)**

En vertu de l'art. 104 de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr)³⁴, le SEM peut exiger des compagnies aériennes qu'elles lui communiquent des données relatives aux passagers (Advanced Passenger Information, API)³⁵ de vols « non Schengen » qu'il aura choisi de surveiller, à des fins de transmission aux organes de contrôle des frontières³⁶. Le 3 octobre 2011, le SEM a instauré une obligation d'annonce pour trois lignes (*Dubaï, Nairobi et Pristina*) ; il l'a étendu depuis progressivement à d'autres destinations (*Istanbul, Moscou, Casablanca et Marrakech*). Cela représente chaque semaine environ 230 vols et 150 à 200 passagers. Le système API transmet automatiquement les données communiquées par les compagnies aériennes aux organes de contrôle aux frontières. Ces derniers peuvent profiter du temps du vol pour procéder à de premières clarifications, lesquelles peuvent également inclure une interrogation des banques de données pertinentes pour le contrôle aux frontières. Cette mesure contribue à améliorer le contrôle aux frontières et à lutter contre l'immigration illégale.

Lors de la mise en œuvre du système API, en 2011, il s'est avéré que les bases juridiques étaient insuffisantes, si bien que ses fonctions ont dû être limitées. Le Département fédéral de justice et police (DFJP) a lancé aussitôt une révision de l'art. 104 LEtr pour pallier les carences sur le plan légal. Sitôt que les bases juri-

³³ 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.

³⁴ RS 142.20

³⁵ Données d'identité et indications concernant le document de voyage et le vol.

³⁶ Mise en œuvre de la directive 2004/82/CE (voir annexe B de l'AAS).

diques révisées entreront en vigueur, vraisemblablement en juillet 2015, les fonctionnalités qui ne pouvaient être exploitées, ou qui avaient dû être adaptées, seront pleinement accessibles.

3.5 Gestion intégrée des frontières

3.5.1 Concept

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

3.5.2 Mise en œuvre

Un groupe stratégique interdépartemental auquel ont été également associés les cantons, institué en février 2011, a mis au point une stratégie nationale de gestion intégrée des frontières, inspirée du modèle de sécurité des frontières Schengen dit « des quatre filtres », lequel couvre les quatre domaines suivants :

- dispositifs appliqués dans les pays d'origine ou de transit pour prévenir l'immigration clandestine ;
- dispositifs de coopération avec les États Schengen ;
- dispositifs de contrôle aux frontières extérieures ;
- dispositifs visant à lutter contre l'immigration clandestine au sein de l'espace Schengen.

En juin 2012, le Conseil fédéral a adopté cette stratégie et chargé le groupe de travail « Plan d'action pour une gestion intégrée des frontières », composé de représentants de la Confédération et des cantons, d'élaborer des mesures concrètes pour la réaliser. Le groupe de travail a défini 68 mesures, réparties en cinq projets. Le plan d'action « Gestion intégrée des frontières » a été approuvé en juillet 2014 par le Conseil fédéral et en novembre 2014 par la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP). Comme la bonne coordination entre la Confédération et les cantons est cruciale pour le succès de ce plan, Mme Simonetta Sommaruga, conseillère fédérale, et M. Hans-Jürg Käser, conseiller d'État, ont signé un accord cadre entre le DFJP et la CCDJP le 13 novembre 2014, visant la mise en œuvre conjointe du plan d'action. La réalisation de celui-ci, échelonnée sur la période 2014-2017, est placée sous la surveillance du SEM, qui fait rapport chaque année au Conseil fédéral et à la CCDJP.

3.6 Conventions conclues entre le Cgfr et les cantons

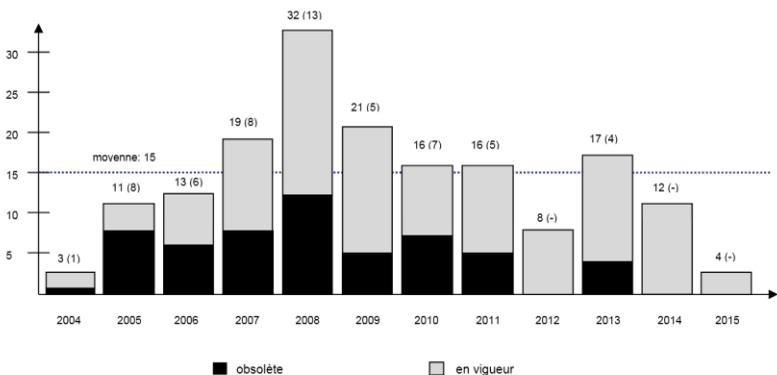
En raison des missions qu'il mène le long des frontières et dans la zone frontalière, le Corps des gardes-frontière (Cgfr) collabore depuis longtemps avec les cantons. Cette collaboration repose sur une convention-modèle élaborée par la CCDJP réglant la collaboration entre le Cgfr et les cantons en matière de contrôles mobiles de police dans la zone frontalière, élaborée dans le cadre des mesures nationales de remplacement³⁷. Il existe à ce jour 20 conventions de ce type³⁸. Aucune convention n'est envisagée pour le moment avec les cantons suivants : OW, NW, ZG et GL. Des négociations sont prévues avec FR et LU.

4 Développements des acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac

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

Depuis la signature de l'AAS, le 26 octobre 2004, l'UE a notifié à la Suisse 172 développements de l'acquis de Schengen, dont deux par erreur. Le nombre réel des développements s'élève donc à 170. Un de ces développements³⁹ est aussi un développement de l'acquis de Dublin/Eurodac. On dénombre en outre trois autres développements concernant l'acquis de Dublin/Eurodac⁴⁰. Un tiers des actes notifiés (57 actes ou 33 %) ne sont plus applicables, ayant été remplacés par d'autres actes ou étant devenus *obsolètes* pour d'autres raisons (par ex. l'écoulement d'un délai). Le graphique suivant montre les notifications par année.

La répartition des développements par année (état : 1.5.2015)



37 Voir le message « accords bilatéraux II », FF 2004 5593.

38 AG, AR, AI, BL, BS, BE, GE, GR, JU, NE, SG, SH, SO, SZ, TI, TG, UR, VD, VS, ZH. Règlement (UE) n° 1077/2011 (dév. n° 126).

40 On peut consulter la liste complète des développements notifiés de l'acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac sur le site Web de l'OFJ : www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

Si l'on regroupe la totalité des développements notifiés selon leur portée matérielle et donc l'autorité habilitée à les reprendre sur le plan interne⁴¹, on obtient les chiffres suivants :

- Un petit cinquième (32 actes ou 19 %) de ces 173 développements n'avaient *pas de caractère contraignant*, et il a donc suffi que le département compétent en prenne acte (modèle 1).
- Un peu moins de deux tiers des développements (112 actes ou 65 %) avaient force obligatoire, mais portaient sur des aspects techniques secondaires, de sorte que les échanges de notes ayant conduit à leur reprise peuvent être considérés comme des *traités de portée mineure* au sens de l'art. 7a, al. 2, LOGA⁴², que le Conseil fédéral peut conclure seul en vertu de cette disposition ou de l'art. 100, al. 2, let. a, LEtr (modèle 2). Dans la grande majorité des cas, la reprise de ces 112 développements n'a pas nécessité d'adaptation de la législation ; seules 16 notifications (14 %), qui concernaient pour la plupart le domaine des visas, ont nécessité des révisions d'ordonnances⁴³.
- Enfin, dans environ un sixième des cas (28 actes ou 16 %), le Conseil fédéral a informé l'UE qu'il reprenait les actes sous *réserve de l'« accomplissement des exigences constitutionnelles »* (modèle 3). En règle générale, ces échanges de notes ont été soumis au Parlement pour approbation et ont pu entrer en vigueur dans l'intervalle. Cinq développements sont encore en suspens⁴⁴, mais l'état d'avancement de la procédure varie grandement de l'un à l'autre. La procédure suivie et les modifications qu'il a fallu apporter à la législation (lois et ordonnances) pour mettre en œuvre ces développements sont exposées sur le site Web de l'OFJ⁴⁵.

⁴¹ 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^{er} octobre 2010 « Obligation de s'adapter aux accords de Schengen. Conséquences », FF **2013** 5685, ch. 2.

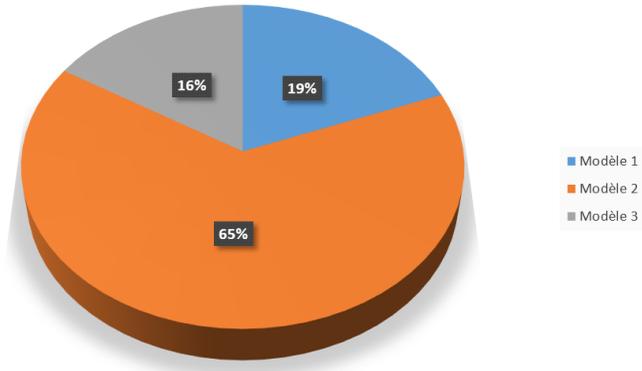
⁴² **RS 172.010**

⁴³ Voir la partie I de l'aperçu des procédures de mise en œuvre des développements, sur la page Web de l'OFJ www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

⁴⁴ Trois d'entre eux concernent l'acquis de Schengen (dév. n° 126, 152 et 157), et deux l'acquis de Dublin/Eurodac (dév. n° 1a et 1b).

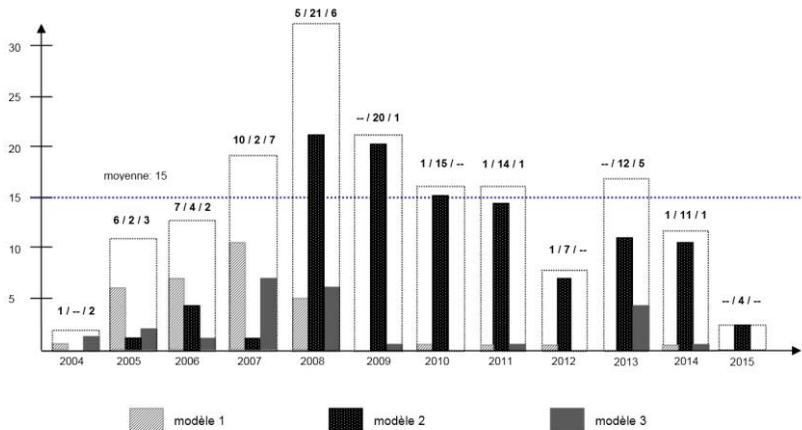
⁴⁵ Voir la partie II de l'aperçu des procédures de mise en œuvre des développements, sur la page Web de l'OFJ www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

Répartition des développements par modèle (en %)



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

Répartition des développements par modèle et par année (état : 1.5.2015)



4.2 Contenu des développements notifiés pendant la période sous revue

4.2.1 Dans le domaine de Schengen

Durant la période sous revue, la Suisse s'est vu notifier 15 actes au titre du développement de l'acquis de Schengen (dév. n° 154 à 168)⁴⁶. Ceux-ci portaient pratiquement tous sur des *aspects techniques secondaires*. Dans un seul cas, il a suffi de prendre acte de la notification (modèle 1). Le Conseil fédéral a effectué lui-même l'échange de notes sur la reprise de 13 développements (modèle 2), en vertu de l'art. 7a, al. 2, LOGA (traités internationaux de portée mineure) ou de l'art. 100, al. 2, let. a, LEtr (accords sur les visas et les contrôles à la frontière). Seuls 2 de ces développements⁴⁷ ont dû être mis en œuvre par voie d'ordonnance. Des 15 actes notifiés pendant la période sous revue, *un seul doit être adopté par le Parlement*⁴⁸. C'est pourquoi l'échange de notes est sous réserve de l'accomplissement des exigences constitutionnelles (modèle 3). Il ne doit pas être mis en œuvre par la voie législative (loi et ordonnance), mais un accord complémentaire doit être conclu pour que la Suisse puisse effectivement participer (voir ch. 2.1.2).

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

- Le règlement (UE) n° 259/2014 (dév. n° 154) modifie le règlement (CE) n° 539/2001 (voir annexe B de l'AAS), qui définit les États tiers soumis à l'obligation de visa dont les ressortissants doivent posséder un visa Schengen pour franchir la frontière extérieure ou qui sont libérés de cette obligation. Les ressortissants de la République de Moldavie en sont exemptés pour les séjours de 90 jours au maximum (par période de 180 jours). Cette exemption s'applique uniquement aux titulaires d'un passeport biométrique. Ils ne doivent en outre pas exercer d'activité lucrative durant leur séjour.
- Par le biais de six décisions d'exécution – C (2014) 2737 final, C (2014) 5338 final, C (2014) 6146 final, C (2014) 6141 final, C (2014) 7594 final et C (2015) 1585 final (dév. n° 155, 161 à 164 et 167) –, la Commission européenne apporte des précisions au code des visas (dév. n° 88), dont l'annexe II ne donne pas une liste exhaustive des documents justificatifs devant être fournis lors d'une demande de visa Schengen (catégorie C) ou de transit aéroportuaire (catégorie A) pour remplir les conditions d'entrée fixées dans le code frontières Schengen (dév. n° 14). Afin de mieux tenir compte des particularités locales de certaines circonscriptions consulaires, les décisions d'exécution apportent des précisions sur la nature et le contenu des justificatifs qui doivent être présentés en Belarus, au Cameroun, en Géorgie, en Moldavie, en Ukraine et dans les Emirats Arabes Unis (dév. n° 155), en Irlande (dév. n° 161), au Cap Vert, au Kenya et aux Philippines (dév. n° 162), en Algérie, au Costa Rica, au Mozambique et en Ouzbékistan (dév. n° 163), en Chine (dév. n° 164) et en Angola, en Arménie, en Azerbaïdjan, à Cuba et en Palestine (dév. n° 167). Les consulats ont bien sûr la possibilité d'exiger

⁴⁶ On peut consulter la liste complète des développements notifiés de l'acquis de Schengen et de Dublin/Eurodac sur le site Web de l'OFJ : www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/ueberrichten.html.

⁴⁷ Règlement (UE) n° 259/2014 (dév. n° 154) et règlement (UE) n° 509/2014 (dév. n° 159).

⁴⁸ Règlement (UE) n° 515/2014 (dév. n° 157).

d'autres documents lors de l'examen d'une demande de visa ou d'exclure certains documents.

- La décision d'exécution C (2014) 2727 final (dév. n° 156) actualise le manuel relatif au traitement des demandes de visa et à la modification des visas délivrés⁴⁹. Le manuel concrétise les dispositions du code des visas (dév. n° 88) dans le sens d'une directive administrative ; il contient des instructions pratiques (lignes directrices, recommandations et procédures éprouvées dans la pratique) à l'adresse du personnel consulaire. Il s'agit ici seulement de dispositions techniques de procédure pour les autorités d'exécution, et non de nouveaux droits et obligations pour les demandeurs.
- Le règlement (UE) n° 515/2014 (dév. n° 157) porte création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument dans le domaine des frontières extérieures (ci-après « FSI frontières »), qui remplace le Fonds pour les frontières extérieures. Il abroge donc la base juridique de ce dernier⁵⁰. Le FSI frontières comporte un budget global de 2,7 milliards d'euros environ. L'augmentation du budget par rapport à celui du Fonds pour les frontières extérieures vise à améliorer la protection des frontières extérieures et notamment à pouvoir attribuer des aides financières de manière plus rapide et plus souple en cas de crise. Le Fonds cofinancera aussi les futurs travaux de mise en œuvre du projet « frontières intelligentes » (voir ch. 4.3.1). Le règlement est complété par un règlement « horizontal »⁵¹ fixant les modalités d'exécution (planification des programmes, rapports sur la gestion des ressources, etc.), qui sera repris ultérieurement dans le cadre d'un accord complémentaire qui assurera la participation des États associés au FSI frontières (comme c'était le cas pour le FFE) et qui fixera notamment leurs contributions au fonds (cf. ch. 2.1.2).
- Le règlement (UE) n° 656/2014 (dév. n° 158) remplace la décision 2010/252/UE du Conseil que la Suisse avait reprise en tant que développement de l'acquis mais que la CJUE a par la suite déclarée nulle pour des raisons formelles⁵². Il fixe des règles de base pour la surveillance des frontières maritimes extérieures de l'espace Schengen, coordonnée par Frontex. Il met un accent particulier sur la sauvegarde des droits fondamentaux, le respect du principe de non-refoulement et la sécurité des personnes concernées et des unités de sauvetage. Concrètement, il fixe les conditions auxquelles des navires peuvent être interceptés en haute mer et éventuellement conduits vers un pays tiers, les modalités des opérations de recherche et de sauvetage et les modalités (dans le sens d'un standard minimum) à observer en cas de débarquement des personnes interceptées ou sauvées lors d'une intervention en mer.
- Le règlement (UE) n° 509/2014 (dév. n° 159) modifie le règlement (CE) n° 539/2001 (voir annexe B de l'AAS), qui définit les États tiers soumis à l'obligation de visa dont les ressortissants doivent être en possession d'un visa Schengen pour franchir les frontières extérieures ou qui en sont exemptés. L'obligation de visa est étendue au Soudan du Sud. L'exemption, pour

⁴⁹ Voir décision C(2010) 1620 final (dév. n° 104).

⁵⁰ Décision n° 574/2007/CE (dév. n° 36).

⁵¹ Règlement (UE) n° 514/2014.

⁵² Arrêt de la CJUE du 5.9.2012 dans l'affaire C-355/10 (*Parlement européen/Conseil*).

un séjour de 90 jours dans une période de 180 jours, est accordée à cinq États insulaires des Caraïbes (Dominique, Grenade, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Trinidad et Tobago) et onze du Pacifique (Kiribati, Iles Marshall, Micronésie, Nauru, Palau, Iles Salomon, Samoa, Timor-Leste, Tonga, Tuvalu, Vanuatu), ainsi qu'à la Colombie, au Pérou et aux Emirats Arabes Unis. Toutefois, l'exemption du visa ne s'applique qu'une fois un accord bilatéral conclu entre l'UE et l'État concerné et entré en vigueur⁵³.

- La décision 565/2014/UE (dév. n° 160) crée une réglementation transitoire autorisant certaines facilités de voyage pour les ressortissants d'États tiers qui veulent entrer en Bulgarie, en Roumanie, à Chypre ou en Croatie, ou traverser ces pays. Concrètement, ces quatre États peuvent reconnaître unilatéralement comme équivalant à leur propre visa les documents délivrés par un autre État Schengen (notamment les titres de séjour) pour le transit ou pour un séjour de 90 jours au plus (sur une période de 180 jours). Une règle similaire s'applique à la reconnaissance mutuelle de documents établis par un des quatre États. Ce régime transitoire, valable jusqu'à l'intégration totale de ces États dans l'espace Schengen⁵⁴, est toutefois facultatif ; il ne s'applique que si l'État concerné a remis à la Commission européenne une déclaration à cet effet (énonçant que ces règles sont appliquées en lieu et place des règles nationales sur les visas). Du point de vue de la Suisse, cette décision ne concerne que la Roumanie, la Bulgarie, Chypre et la Croatie et ne crée pas de nouveaux droits et obligations. Il suffit donc d'en prendre acte.
- La décision (UE) 2015/219 (dév. n° 165) modifie matériellement le manuel SIRENE⁵⁵ de sorte à tenir compte des expériences acquises depuis la mise en fonctionnement du SIS II et à clarifier quelques points. Le manuel s'adresse aux collaborateurs des bureaux SIRENE. Il règle des questions purement techniques et administratives, notamment les processus organisationnels et opérationnels entre bureaux en cas d'échanges d'informations supplémentaires ; il contient une série de formulaires standards à cet effet. Concrètement, les nouvelles règles précisent les instructions en cas de radiation de signalements et de conflits de signalements. Pour mieux lutter contre le terrorisme, il prévoit une procédure accélérée d'échange d'informations en cas de signalement aux fins de contrôle discret ou de contrôle spécifique, permettant à l'autorité compétente d'agir aussitôt de manière adéquate (par ex. en fournissant immédiatement des informations supplémentaires qualifiées au bureau SIRENE ou en permettant à l'utilisateur final de voir directement si un document de voyage a été déclaré invalide par l'autorité nationale qui l'a émis).
- Le Royaume-Uni n'est pas raccordé à ce jour au SIS. La décision d'exécution (UE) 2015/2015 (dév. n° 166) est un premier pas vers son intégration : les dispositions pertinentes de l'acquis dans les domaines « protec-

⁵³ Cette condition est remplie dès la signature de l'accord fondant l'exemption de visa (et son application provisoire), soit le 5 mai 2015 pour les Emirats Arabes Unis, le 26 mai pour le Timor-Leste et le 28 mai 2015 pour les États des Caraïbes cités (Dominique, Grenade, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Trinidad et Tobago) et pour deux États du Pacifique (Samoa, Vanuatu).

⁵⁴ Voir les explications données au ch. 1.

⁵⁵ Voir la décision d'exécution 2013/115/UE (dév. n° 141).

tion des données » et « SIS II » entreront en vigueur dans cet État, ces dernières provisoirement seulement. Cela ne concernera toutefois que la coopération policière, car le Royaume Uni ne souhaite toujours pas participer à la coopération Schengen dans les domaines « frontières » et « visa ». Seules les recherches visées par la décision 2007/533/JAI (dév. n° 42)⁵⁶ s'appliqueront donc. Le Royaume Uni n'aura toujours pas accès aux données du SIS concernant les signalements de ressortissants d'États tiers à des fins de refus d'entrée et de séjour, et il ne pourra pas y diffuser des signalements de ce type. Les bases juridiques correspondantes (règlement (CE) n° 1987/2006, dév. n° 28) ne s'appliqueront pas à lui.

- La décision d'exécution (UE) 2015/450 (dév. n° 168) établit les prescriptions d'essai pour les États Schengen qui intègrent le SIS II ou qui modifient sensiblement leurs systèmes nationaux qui y sont directement liés. Ces essais sont nécessaires pour assurer que les diverses parties du SIS (système central, applications nationales, infrastructure de communication) correspondent aux exigences techniques et fonctionnelles fixées par les bases juridiques du SIS II⁵⁷. Concrètement il s'agit de contrôler si l'État concerné est en mesure d'échanger des informations supplémentaires, si son système national est pleinement compatible avec le système central et s'il peut saisir des données, les mettre à jour, les effacer, les consulter, télécharger des photographies et des empreintes digitales de la qualité voulue et traiter les données relatives aux identités utilisées de manière abusive.

4.2.2 Dans le domaine de Dublin/Eurodac

La Suisse ne s'est vu notifier aucun acte au titre du développement de l'acquis de Dublin/Eurodac durant la période sous revue⁵⁸.

4.3 Prochains développements importants

À l'heure actuelle, l'UE, avec la participation de la Suisse, prépare plusieurs propositions d'actes que la Suisse devrait à terme reprendre comme développements de l'acquis de Schengen. La portée matérielle de ces actes varie considérablement, de même que le degré d'avancement des travaux. Les développements les plus importants, à savoir ceux dont le contenu n'est pas essentiellement administratif ou technique, sont présentés ci-dessous⁵⁹.

⁵⁶ Il s'agit des formes suivantes : signalements en vue d'une arrestation aux fins d'extradition, signalements concernant des personnes disparues, signalements concernant des personnes recherchées dans le cadre d'une procédure judiciaire, signalement de personnes ou d'objets aux fins de contrôle discret ou de contrôle spécifique, signalements d'objets aux fins de saisie ou de preuve.

⁵⁷ Règlement (CE) n° 1987/2006 (dév. n° 28) et décision 2007/533/JAI (dév. n° 42).

⁵⁸ On peut consulter la liste complète des développements notifiés de l'acquis de Dublin/Eurodac sur le site Web de l'OFJ : www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

⁵⁹ Ces indications doivent être considérées avec la prudence nécessaire. Aucune affirmation ne peut être faite aujourd'hui sur le contenu définitif de ces actes.

4.3.1

Projet « frontières intelligentes »

Le projet « frontières intelligentes » de la Commission européenne⁶⁰ est une proposition de la Commission européenne pour un paquet de mesures dans le domaine des frontières extérieures. Il s'articule en deux volets :

- D'une part, il est prévu d'instaurer un système électronique d'enregistrement des entrées et des sorties (*Entry-Exit-System*, EES) qui faciliterait le calcul de la durée de séjour des ressortissants de pays tiers. Ce système permettrait de remédier au problème des personnes qui restent dans l'espace Schengen après l'expiration de leur visa. L'EES signerait la fin du système actuel d'apposition des cachets sur les passeports. L'enregistrement des données biométriques de l'ensemble des ressortissants de pays tiers donnerait également la possibilité d'identifier ceux d'entre eux qui, bien qu'exemptés de l'obligation de visa, ont dépassé la date limite de séjour.
- D'autre part, on envisage de mettre en place un programme d'enregistrement des voyageurs (*Registered Traveller Programme*, RTP) s'adressant aux ressortissants de pays tiers qui se déplacent beaucoup et qui présentent peu de risques (par ex. hommes d'affaires, artistes, sportifs). Ceux-ci pourraient choisir de se soumettre (contre paiement des frais) à un contrôle préalable pour faciliter leur procédure d'entrée lors du franchissement des frontières extérieures (par ex. en utilisant un portail de contrôle automatique). L'objectif est en premier lieu de permettre un passage de la frontière plus rapide et plus efficace.

Le Conseil a fait un premier examen des propositions de règlement de la Commission au niveau des experts (groupe de travail FRONT) de février 2013 à mars 2014. Afin de clarifier diverses questions techniques, la Commission et le Conseil ont décidé de mener une démonstration de faisabilité (*proof of concept*). Une étude théorique, menée de mars à septembre 2014, a analysé les possibilités techniques de plusieurs scénarios. Puis un projet pilote a permis de tester, en 2015, ces possibilités techniques. Les délibérations au niveau ministériel et au niveau du Parlement européen n'ont, elles, pas encore commencé. Il est prévu que ces règlements soient adoptés en 2016.

La réalisation du projet « frontières intelligentes » nécessite la création de banques de données. En raison des expériences tirées des grands projets informatiques déjà réalisés (VIS, SIS II), il a été décidé que les composantes centrales et nationales du système ne seraient développées que lorsque tous les détails et toutes les spécifications techniques auraient été définis. Le projet sera réalisé par eu-LISA (cf. ch. 2.1.1).

La protection des données sera dûment prise en compte et les modalités techniques seront conformes aux prescriptions en la matière du VIS. Les données relatives aux voyageurs seront enregistrées pour un laps de temps le plus court possible. Seules les autorités chargées du contrôle aux frontières et des visas, ainsi que, pour l'EES, les autorités compétentes en matière d'immigration auront accès aux données. Un éventuel accès des autorités de poursuite pénale à l'EES dans des cas bien déterminés est encore en cours de discussion.

⁶⁰ Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil intitulée « Frontières intelligentes : options et pistes envisageables », COM (2011) 680 final.

Les conséquences financières pour la Suisse ne peuvent pas encore être estimées de manière définitive. Les coûts de développement du projet dépendront notamment de la manière dont les projets seront conçus techniquement. Il a été décidé que, dans le budget européen 2014-2020, 791 millions d'euros seraient accordés à l'exploitation et au développement de systèmes informatiques existants ou nouveaux (notamment EES et RTP). Selon une analyse des coûts, faite au cours de l'étude de 2014, ce montant sera suffisant au niveau central. Le montant que les États Schengen recevront pour le développement des systèmes nationaux est encore inconnu.

4.3.2 Révision du code des visas

Le code des visas⁶¹ fixe les conditions et les procédures applicables à l'octroi de visas Schengen, pour les séjours de courte durée et le transit dans les États Schengen. Ces visas autorisent leur titulaire à circuler librement dans l'espace Schengen pendant 90 jours sur une période de 180 jours. Le 1^{er} avril 2014, la Commission européenne a présenté des propositions de modifications importantes du code des visas⁶². Ces propositions visent à faciliter les déplacements des voyageurs en situation régulière sans réduire la sécurité, notamment afin de contribuer à la croissance économique dans le domaine touristique. Les principaux éléments sont les suivants :

- octroi du visa aux frontières extérieures, au titre de l'encouragement des séjours touristiques de courte durée
- suppression des dispositions sur la preuve d'une assurance de voyage en cas de maladie
- abandon du principe selon lequel la demande doit être présentée en personne
- raccourcissement des délais pour la réponse à une demande de visa
- obligation de délivrer des visas à entrées multiples avec une durée de validité plus longue pour les voyageurs réguliers
- assouplissement des dispositions sur la coopération interconsulaire entre les États Schengen
- refonte des dispositions sur l'instauration par un État Schengen de l'obligation de visa en cas de transit aéroportuaire pour les ressortissants de certains pays tiers.

Le groupe de travail VISA du Conseil a entamé les délibérations sur ces propositions le 19 juin 2014. La première lecture a été achevée en janvier 2015 ; la deuxième est en cours. L'UE n'a pas donné d'agenda officiel de l'adoption du projet.

4.3.3 Visa d'itinérance

Parallèlement à la réforme du code des visas, la Commission européenne a présenté, le 1^{er} avril 2014, une proposition de règlement portant création d'un visa

⁶¹ Règlement (CE) n° 810/2009 (dév. n° 88).

⁶² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au code des visas de l'Union (code des visas) (refonte), COM (2014) 164 final.

d'itinérance⁶³. Ce nouveau type de visa permet aux voyageurs d'États tiers de voyager dans l'espace Schengen pendant un an (avec possibilité de prolongation d'une année supplémentaire) à condition de ne pas séjourner plus de 90 jours sur une période de 180 jours dans le même État. Ce visa est pensé par exemple pour les artistes de scène, qui parcourent l'espace Schengen durant une longue période, mais aussi pour des touristes, scientifiques ou étudiants qui voudraient passer plus de temps en Europe. En outre, la proposition comble la lacune qui existe entre l'acquis de Schengen (séjours de courte durée) et les dispositions sur l'immigration des États Schengen. Le groupe de travail VISA du Conseil a entamé la première lecture de cette proposition en janvier 2015. L'UE n'a pas donné d'agenda officiel de l'adoption du projet.

4.3.4 Révision du droit de la protection des données

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

- La première consiste en un règlement général sur la protection des données⁶⁴ destiné à remplacer l'actuelle directive 95/46/CE⁶⁵, applicable aussi à la Suisse. L'une des principales nouveautés est l'instauration d'un droit à l'oubli numérique.
- La seconde proposition législative est une directive relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel dans le domaine pénal⁶⁶. Cette directive est appelée à remplacer la décision-cadre 2008/977/JAI⁶⁷, mais elle s'appliquera non seulement aux traitements transfrontières de données mais aussi aux traitements de données effectués au niveau strictement national.

Ces propositions sont en cours d'examen par le groupe de travail « échange d'informations et protection des données » (DAPIX). Les négociations entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission (trilogue) devraient commencer en été 2015. Il est prévu que les nouvelles dispositions soient adoptées fin 2015 ou début 2016. Toutefois, il n'est pas encore tout à fait certain qu'elles soient pertinentes pour l'acquis de Schengen/Dublin. Si la directive correspond à un dévelop-

⁶³ Proposition de règlement du Parlement et du Conseil portant création d'un visa d'itinérance et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen ainsi que les règlements (CE) n° 562/2006 et (CE) n° 767/2008, COM (2014) 163 final.

⁶⁴ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (règlement général sur la protection des données), COM (2012) 11 final.

⁶⁵ Directive 95/46/CE (voir annexe B de l'AAS ; art. 1, par. 4, AAD).

⁶⁶ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil 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, COM (2012) 10 final.

⁶⁷ Décision-cadre 2008/977/JAI (dév. n° 35).

pement de l'acquis de Schengen, il est probable que le règlement général sur la protection des données ne soit finalement pas considéré comme un développement de l'acquis de Schengen, car le service juridique du Conseil considère que cet acte porte principalement sur la protection des données dans le cadre du marché intérieur. L'UE pourrait cependant décider de le considérer comme relevant de l'acquis de Dublin. Si tel était le cas, la Suisse ne sera liée que par les dispositions correspondantes du règlement général sur la protection des données.

4.3.5 Révision du règlement Dublin III

La Commission européenne a présenté, le 26 juin 2014, une proposition de modification du règlement Dublin III concernant les requérants d'asile mineurs non accompagnés⁶⁸. Il a été nécessaire de préciser ces modalités suite à un arrêt de la CJUE du 6 juin 2013 dans l'affaire C-648/11 (*MA et al.*). La nouvelle disposition désigne comme État responsable l'État de séjour lorsqu'un mineur non accompagné qui n'y a pas de famille a déposé une demande dans plus d'un État membre. Elle met au premier plan l'intérêt supérieur du mineur, qui doit être servi principalement par une procédure rapide.

La proposition de la Commission est en cours de discussion dans le groupe de travail ASYL du Conseil, aux séances duquel les États associés (CH, NO, FL, IS) ne sont pas invités. Ces derniers sont informés par le biais du comité mixte (art. 3 DAA). Il n'est donc pas possible de donner des indications sur l'agenda de l'UE concernant l'adoption de ce texte.

5 Renvois préjudiciels devant la Cour de justice de l'UE

5.1 Modalité et étendue de la participation de la Suisse

La Suisse n'est pas soumise à la juridiction de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans le cadre de son association à Schengen et à Dublin. Toutefois, l'objectif de garantir la plus grande uniformité possible d'application et d'interprétation de l'acquis repris est inhérent aux accords d'association. Par conséquent, les différences entre les jurisprudences suisse et européenne peuvent être mises à l'ordre du jour du comité mixte et peuvent même mener, en cas de « différence substantielle », à la fin de l'accord⁶⁹. En contrepartie, les accords octroient à la Suisse la faculté de présenter des mémoires ou des observations écrites à la Cour de

⁶⁸ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 604/2013 en ce qui concerne la détermination de l'État membre responsable de l'examen de la demande de protection internationale d'un mineur non accompagné dont aucun membre de la famille, frère ou sœur ou proche ne se trouve en séjour régulier dans un État membre, COM (2014) 382 final.

⁶⁹ Art. 9, par. 2, et art. 10 AAS ; art. 6, par. 2, et art. 7 AAD

justice dans le cadre de procédures de renvois préjudiciels⁷⁰ concernant l'interprétation de dispositions de l'acquis de Schengen ou de Dublin (art. 8, par. 2, AAS; art. 5, par. 2, AAD). Elle ne peut toutefois pas prendre position sur la validité des actes de l'UE. Les tribunaux suisses ne peuvent pas non plus demander à la Cour de statuer sur une question préjudicielle.

À ce jour, 58 renvois préjudiciels ont été notifiés à la Suisse, dont 13 durant la période sous revue. D'un point de vue matériel, les renvois préjudiciels transmis jusqu'à maintenant concernaient principalement les actes suivants⁷¹ :

Acte	Nombre total de renvoi	Période sous revue
Directive sur le retour des immigrants irréguliers ⁷²	19	5 ⁷³
Directive 2001/40/CE (reconnaissance des décisions d'éloignement) ⁷⁴	1	1 ⁷⁵
Règlement Dublin II ⁷⁶	10	--
Règlement Dublin III ⁷⁷	1	1 ⁷⁸
Directive sur la protection des données ⁷⁹	11	4 ⁸⁰
Code frontières Schengen ⁸¹	6	--
Code des visas ⁸²	3	--
Règlement relatif aux passeports biométriques et aux documents de voyage ⁸³	2	--

⁷⁰ Voir l'art. 267 TFUE. Une procédure de renvoi préjudiciel est ouverte lorsqu'une question de validité ou d'interprétation est soulevée devant une juridiction nationale. Le tribunal compétent de l'État membre peut – respectivement doit s'il s'agit d'une juridiction de dernière instance – suspendre la procédure nationale et soumettre à la CJUE la question juridique pertinente ; les parties ne sont habilitées qu'à demander le renvoi, mais n'ont aucun droit de l'obtenir. L'arrêt de la CJUE est directement contraignant pour les autorisés parties à la procédure ayant donné lieu au renvoi. Il influe en outre sur le traitement des cas similaires par les autorités des États Schengen ne participant pas à la procédure. L'état actuel des procédures notifiées se trouve sur la page Web de l'OFJ : www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/uebersichten.html.

⁷¹ Directive 2008/115/CE (dév. n° 78)

⁷² Affaire C-38/14 (*Zaizoune*), affaire C-146/14 (*Mahdi, PPU*), affaire C-290/14 (*Celaj*), affaire C-390/14 (*Mehrabipari*), affaire C-47/15 (*Affum*).

⁷³ Annexe B de l'AAS

⁷⁴ Affaire C-456/14 (*Orrego Arias*)

⁷⁵ Règlement (CE) n° 343/2003 (art. 1, par. 1, AAD)

⁷⁶ Règlement (CE) n° 604/2013 (dév. Dublin n° 1a).

⁷⁷ Affaire C-63/15 (*Ghezzebash*).

⁷⁸ Directive 95/46/CE (annexe B AAS et acte final AAD)

⁷⁹ Affaire C-201/14 (*Bara et al.*), affaire C-230/14 (*Weltimmo*), affaire C-683/13 (*Pharmaceuticals – Saïde e Higiene et al.*), affaire C-582/14 (*Breyer*).

⁸⁰ Règlement (CE) n° 562/2006 (dév. n° 14)

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

⁸² Règlement (CE) n° 2252/2004 (dév. n° 2)

Acte	Nombre total de renvoi	Période sous revue
CAAS ⁸⁴	3	2 ⁸⁵
Règlement (CE) n° 1931/2006 ⁸⁶ (petit trafic frontalier)	1	--
Directive « armes à feu » ⁸⁷	1	--
Total	58	13

5.2 Evolution durant la période sous revue

5.2.1 Procédures achevées

Durant la période sous revue, la CJUE a clos 17⁸⁸ procédures qui ont été notifiées à la Suisse. Dans quatre de ces procédures, la Suisse a rendu des observations par écrit. L'essentiel du contenu des arrêts rendus est le suivant :

- Dans son arrêt du 5 juin 2014 sur l'affaire C-398/12 (*M*), la CJUE a conclu qu'une décision de classement sans ouverture d'une procédure principale dans le domaine pénal était un jugement définitif au sens de l'art. 54 CAAS et excluait donc l'ouverture d'une enquête sur les mêmes faits et contre la même personne dans un autre État partie (principe *ne bis in idem*). Son arrêt correspond à la position de la Suisse et confirme l'interprétation que cette dernière fait en pratique de la notion « définitivement jugé » de l'art. 54 CAAS.
- Dans son arrêt du 4 septembre 2014 sur l'affaire C-575/12 (*Air Baltic Corporation*) concernant le code frontières Schengen, la CJUE a constaté que les ressortissants des États tiers peuvent aussi entrer sur le territoire d'un État Schengen s'ils ont un passeport valable sans visa et un visa valable sur un passeport non valable. L'annulation du passeport n'invalide pas le visa Schengen qui est dessus. Cet arrêt correspond à la position de la Suisse.
- Dans ses arrêts du 17 juillet 2014 sur les affaires jointes C-473/13 (*Bero*) et C-514/13 (*Bouzalmate*) ainsi que dans l'affaire C-474/13 (*Pham*) concernant la directive sur le retour des immigrants irréguliers, la CJUE a décidé qu'un État Schengen ne pouvait pas invoquer le manque d'établissements de détention spéciaux sur une partie de son territoire pour enfermer les immigrants à remettre à l'État compétent dans des établissements de dé-

⁸⁴ Convention d'application du 19 juin 1990 de l'accord de Schengen (voir annexe A, partie I, AAS).

⁸⁵ Affaire C-129/14 (*Spasic, PPU*), affaire C-486/14 (*Kossowski*).

⁸⁶ Annexe B de l'AAS.

⁸⁷ Directive 91/477/CEE (annexe B de l'AAS) dans la version de la directive 2008/51/CE (dév. n° 56).

⁸⁸ Affaire C-131/12 (*Google*), affaire C-141/12 (*Y.S.*), affaire C-398/12 (*M*), affaire C-543/12 (*Zeman*), affaire C-575/12 (*Air Baltic Corporation*), affaire C-101/13 (*U.*), affaire C-166/13 (*Mukarubega*), affaire C-189/13 (*Da Silva*), affaire C-212/13 (*Rynes*), affaire C-249/13 (*Boudjlida*), affaire C-474/13 (*Pham*), affaires jointes C-473/13 (*Bero*) et C-514/13 (*Bouzalmate*), affaire C-129/14 (*Spasic, PPU*), affaire C-146/14 (*Mahdi, PPU*), affaire C-683/13 (*Pharmacontinentale – Saude e Higiene et al.*), affaires jointes C-446/12 à C-449/12 (*Willems et al.*), affaire C-38/14 (*Zaïzoune*).

tention ordinaires, même avec leur consentement. L'arrêt *Bero et Bouzalmate* est particulièrement pertinent pour la Suisse, car il s'agit de savoir dans quelle mesure les cantons sont tenus d'autoriser l'incarcération de détenus administratifs dans d'autres cantons s'ils ne remplissent pas les critères de l'art. 16, al. 1, de la directive. Le SEM est en train d'évaluer les conséquences juridiques et pratiques de cet arrêt.

- L'arrêt du 16 avril 2015 sur les affaires jointes C-446/12 à C-449/12 (*Willems et al.*) concerne l'interprétation du règlement (CE) n° 2252/2004 sur les passeports et documents de voyage biométriques. La CJUE a décidé que le règlement ne s'appliquait pas aux cartes d'identités nationales. Elle a également déclaré que les États Schengen n'étaient pas tenus de garantir dans leur législation que les données biométriques recueillies et enregistrées sur la base du règlement ne servent pas à d'autres fins que l'établissement d'un passeport. En d'autres termes, le règlement n'exclut pas l'utilisation et la conservation de ces données dans d'autres buts en vertu du droit national.

5.2.2 Nouveaux renvois préjudiciels notifiés

La Suisse fait bon usage de la possibilité d'émettre des observations dans le cadre de renvois préjudiciels pour influencer activement sur l'interprétation de l'acquis de Schengen/Dublin par la CJUE⁸⁹. Elle renonce, par contre, à le faire lorsque, après une analyse de l'affaire, il apparaît que l'issue de la procédure n'aura en définitive aucune incidence sur la législation et la jurisprudence suisses. Au cours de la période sous revue, la Suisse a pris position sur 5 des 13 renvois préjudiciels notifiés. Ces cinq procédures concernaient les points suivants :

- Affaire C-290/14 (*Celaj*), notifiée le 15 juillet 2014: le renvoi préjudiciel concerne la question de savoir si la directive sur le retour des immigrants irréguliers s'opposait à une réglementation nationale prévoyant une peine privative de liberté pour un ressortissant d'un État tiers qui entre dans le pays malgré une interdiction, alors qu'il en avait été renvoyé. La réponse à cette question a un intérêt pratique pour la Suisse, qui a des dispositions pénales correspondantes.
- Affaire C-390/14 (*Mehrabipari*), notifiée le 29 septembre 2014 : la question préjudicielle porte aussi sur la directive sur le retour des immigrants irréguliers. Il s'agit essentiellement de savoir si un ressortissant d'État tiers en situation irrégulière peut être poursuivi pénalement pour manque de coopération lorsque des mesures de contrainte ont été prises en vain contre lui pour l'expulser et qu'il se trouve depuis 18 mois en détention administrative.
- Affaire C-486/14 (*Kossowski*), notifiée le 8 décembre 2014 : la question posée est celle de la validité d'une réserve apportée par l'Allemagne à la CAAS avant l'intégration de l'acquis de Schengen dans le droit de l'UE. Si la CJUE déclare la réserve nulle, elle devra répondre à une deuxième

⁸⁹ Pour les détails de la procédure interne d'élaboration des observations, on se référera au rapport de l'an dernier, ch. 5.2. Il peut être consulté à l'adresse www.bj.admin.ch/bj/fr/home/sicherheit/schengen-dublin/berichte.html.

question préjudicielle concernant l'interdiction de la double poursuite (*ne bis in idem*). Il devra alors interpréter la notion « définitivement jugé » à l'art. 54 CAAS. La Suisse ne s'est prononcée que sur la deuxième question.

- Affaire C-47/15 (*Affum*), notifiée le 10 mars 2015 : la CJUE doit examiner si un ressortissant d'un État tiers entre dans le champ d'application de la directive sur le retour des immigrants irréguliers lorsqu'ils ne font que transiter par un autre État Schengen. En deuxième lieu, elle devra clarifier la relation entre cette directive et deux accords de réadmission conclus entre deux États Schengen avant son entrée en vigueur. Elle devra en même temps répondre à la question de l'admissibilité d'une mise en détention en vertu du droit national pour entrée illégale dans le pays dans ces circonstances.
- Affaire C-63/15 (*Ghezelbash*), notifiée le 23 mars 2015 : la CJUE doit se prononcer sur les circonstances dans lesquelles un requérant d'asile peut faire recours contre la constatation de l'État compétent selon les critères du règlement Dublin III.

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

6 Expériences réalisées dans certains domaines

6.1 Frontières extérieures

6.1.1 Non-admissions

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

	Total	Zurich	Genève	Bâle	Berne	Lugano
2011	1002	800	191	11	0	0
2012	919	745	164	8	2	0
2013	966	801	153	12	0	0
2014	954	747	159	47	0	1

6.1.2 Participation de la Suisse aux engagements Frontex

Depuis février 2011, la Suisse participe activement aux opérations de l'agence Frontex en détachant ses propres agents ou en participant à des opérations de renvois coordonnés par Frontex. Toutes les interventions de Frontex auxquelles la Suisse a

pris part se sont bien déroulées et les expériences réunies ont été précieuses aussi bien pour Frontex que pour le Cgfr et les collaborateurs détachés.

En 2014, la Suisse a détaché 51 gardes-frontière, dont 47 membres du Cgfr et 4 membres de la Police cantonale de Zurich, dans le cadre d'opérations Frontex aériennes, terrestres et maritimes (équivalant à 1480 jours de travail). Pour des raisons de compétences, dans le cadre des opérations maritimes de Frontex, elle n'intervient en principe que sur la terre ferme, et non en haute mer. En 2015, l'ampleur des détachements prévus est à peu près comparable. L'accent sera toutefois clairement mis sur les détachements aux frontières de la Grèce et de la Bulgarie avec Turquie, ainsi que dans les Balkans. La coopération internationale dans des opérations de renvois menées par Frontex se poursuivra également en 2015.

6.1.3 Allocations provenant du Fonds pour les frontières extérieures

La Suisse participe au Fonds pour les frontières extérieures⁹⁰ depuis 2010 (avec effet rétroactif pour 2009) et peut ainsi demander chaque année des subventions pour cofinancer des mesures relatives à la protection des frontières extérieures.

Le programme pluriannuel 2010-2013, approuvé par la Commission européenne le 14 mars 2011, a connu les développements suivants :

- D'une part, le solde (50 %) du montant alloué à la Suisse à titre de cofinancement lui sera versé en 2015 ; il couvre les projets des années 2011 et 2012. La condition en est naturellement que la Commission européenne approuve les rapports finaux pour ces deux années. Quelque 3 millions d'euros sont à la disposition de la Suisse dans le cadre du programme annuel 2011, et quelque 4,3 millions dans le cadre du programme 2012 ; il s'ont été engagés presque entièrement dans le N-VIS et dans l'envoi d'agents de liaison dans le cadre du réseau ILO (titulaire du projet : SE M).
- D'autre part, pour le programme annuel 2013, le dernier dans le cadre du Fonds pour les frontières extérieures, la Suisse dispose de 5,7 millions d'euros, alloués à l'introduction du système SIS II (titulaire du projet : fedpol) et au développement des infrastructures de contrôle douanier à l'aéroport de Zurich-Kloten (titulaire du projet : Po lice cantonale de Zurich). La moitié de cette somme a été versée à la Suisse par la Commission européenne le 1^{er} novembre 2013, à titre de préfinancement. Le solde lui sera sans doute versé l'an prochain, sous réserve de l'approbation du rapport final correspondant.

6.2 Frontières intérieures

Depuis le début de la coopération Schengen, les personnes ne sont en principe plus contrôlées aux frontières intérieures (terrestres et aériennes) de l'espace Schengen uniquement parce qu'elles ont l'intention de franchir une frontière ou parce qu'elles

⁹⁰ Décision n° 574/2007/CE (dév. n° 36)

d'infractions pénales graves ou aux enquêtes en la matière. Elles doivent en faire la demande écrite et motivée, par l'intermédiaire de la centrale d'intervention de fedpol. Bien que ces recherches puissent livrer des informations précieuses pour les enquêtes policières, cette possibilité n'a pas été utilisée en 2014 à la hauteur des attentes, avec seulement 36 consultations. Des efforts de sensibilisation et de formation sont en cours.

- Il est prévu d'accorder aux autorités de poursuite pénale un accès du même type à la banque Eurodac, mais les dispositions correspondantes du règlement Eurodac⁹⁵ ne sont pas (encore) applicables à la Suisse. Il ne sera possible de consulter cette banque de données qu'après qu'un accord complémentaire avec l'UE sera entré en vigueur (voir ch. 3.3.2).

6.3.3 Observations, poursuites et livraisons surveillées transfrontalières

Les demandes d'informations relatives à des observations, des poursuites et des livraisons surveillées transfrontalières sont aujourd'hui traitées avec plus de rapidité, d'efficacité et d'uniformité grâce à Schengen. Si ces instruments sont réglés de manière encore plus détaillée dans des accords bilatéraux de coopération policière avec la France⁹⁶ et l'Allemagne⁹⁷ et dans l'accord trilatéral avec l'Autriche et le Liechtenstein⁹⁸, ils ne sont appliqués dans la coopération avec l'Italie que depuis la participation de la Suisse à Schengen. En 2014, la Centrale d'engagement de fedpol (CE fedpol) a coordonné un total de 542 opérations, dont 209 observations transfrontalières, 11 poursuites transfrontalières et 1 livraison surveillée transfrontalière⁹⁹. Les observations liées à la France et à l'Italie en particulier ont été menées en étroite collaboration avec les centres de coopération policière et douanière (CCPD)¹⁰⁰. Ces opérations policières transfrontalières sont le témoin de l'étroite coopération policière.

Les accords de police conclus avec les États voisins sont régulièrement évalués quant à leur potentiel de développement du point de vue de l'acquis de Schengen. L'accord de police passé avec l'Italie ne répondant plus aux exigences actuelles, il a été soumis à une révision. Le nouveau texte a été signé à Rome le 4 octobre 2013 ; il se trouve dans la phase parlementaire et devrait entrer en vigueur fin 2015 début 2016. Il contient à présent également des règles sur les poursuites, les observations et les livraisons surveillées qui jusqu'à présent n'étaient prévues que par l'acquis de Schengen. L'accord de police trilatéral conclu avec l'Autriche et le Liechtenstein a aussi été révisé de façon à tenir compte de la participation à Schengen des trois États parties. Approuvé par les Chambres fédérales en 2014, il entrera en vigueur dès que l'Autriche l'aura ratifié.

⁹⁵ Règlement (UE) n° 603/2013 (dév. Dublin n° 1b)

⁹⁶ RS **0.360.349.1**

⁹⁷ RS **0.360.136.1**

⁹⁸ RS **0.360.163.1**

⁹⁹ À titre de comparaison, la CE a coordonné 314 opérations en 2013, dont 162 observations transfrontalières, 16 poursuites transfrontalières et 4 livraisons surveillées.

¹⁰⁰ La CAAS exige la mise en place de CCPD. La Suisse gère de tels centres avec l'Italie, à Chiasso, et avec la France, à Genève. Les deux CCPD ont traité 25 892 signalements en 2014 (18 746 à Genève et 7 146 à Chiasso).

6.4

SIS/SIRENE

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

À côté des 7768 réponses positives et correctes obtenues par la Suisse (2013 : 7385), 1785 réponses positives (2013 : 1995) ont nécessité des clarifications ou des identifications qui ont révélé que le résultat ne correspondait pas à la personne ou à l'objet recherché. En 2014, les recherches demandées par la Suisse ont donné 4307 résultats positifs à l'étranger (2013 : 3513).

En 2014, une moyenne de 38 résultats positifs par jour, pour la Suisse et pour l'étranger, a été enregistrée. Par rapport à l'année précédente, le nombre de recherches menées par l'étranger en Suisse a augmenté de 5 %, tandis que celui des recherches menées par la Suisse à l'étranger a augmenté de 23 %. Au total, en 2014, 38 629 formulaires d'information standardisés ont été enregistrés depuis l'étranger (2013 : 40 916), et 20 515 envoyés à l'étranger (2013 : 18 559). Ventilés par catégories, les résultats positifs se répartissent de la manière suivante :

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

Il faut noter que les demandes adressées à fedpol par les personnes concernées en vertu du droit à l'information sont très complexes et que leur nombre demeure très élevé. En 2014, 419 demandes ont été traitées par le service juridique de fedpol, en collaboration avec le bureau SIRENE (2013 : 363).

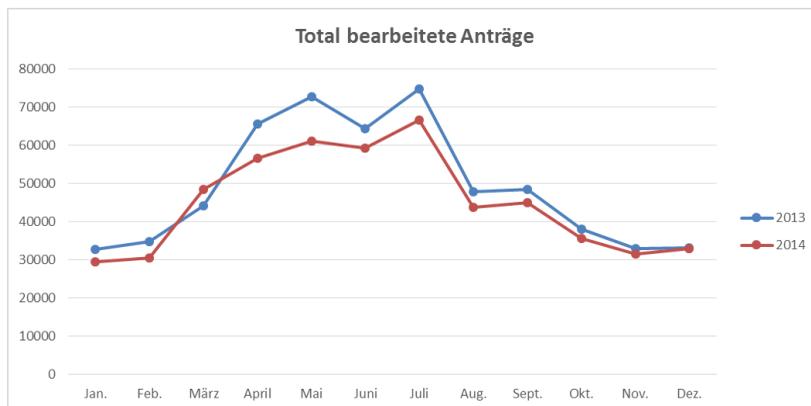
6.5

Coopération dans le domaine des visas

Depuis le 12 décembre 2008, la Suisse délivre des visas Schengen et reconnaît les visas Schengen délivrés par d'autres pays pour des séjours de courte durée (90 jours au maximum par période de 180 jours). Ainsi, le nombre total de visas délivrés par la Suisse a diminué par rapport à la période antérieure à son entrée dans Schengen, même si la tendance était à la hausse ces dernières années¹⁰¹. En 2014, 439 073 visas Schengen ont été délivrés¹⁰². Le tableau ci-dessous présente les chiffres exacts pour 2014 :

Demandes de visa traitées en 2014

	Janv.	Fév.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Total
Demandes traitées au total	29'436	30'482	48'477	56'573	61'170	59'168	66'544	43'791	45'068	35'575	31'557	32'914	540'755
Demandes acceptées	27'042	28'301	45'529	53'560	57'979	55'778	62'954	41'223	42'238	32'814	28'912	30'204	506'534
dont visas Schengen	22'728	24'337	41'382	48'908	53'559	49'730	53'065	33'961	36'370	27'570	24'596	22'867	439'073
dont visas à validité territoriale limitée	2'841	2'627	3'272	2'693	2'115	2'100	1'792	1'452	1'635	1'931	1'928	2'787	27'173
dont visas nationaux	4'314	3'964	4'147	4'652	4'420	6'048	9'889	7'262	5'868	5'244	4'316	7'337	67'461
Demandes refusées	2'063	2'021	2'717	2'710	2'833	3'153	3'321	2'365	2'640	2'669	2'549	2'586	31'627



L'introduction du système VIS en octobre 2011 peut être considérée comme positive. La collaboration entre les services VIS nationaux des États Schengen et le

¹⁰¹ 648 898 (2008) ; 356 527 (2009) ; 379 716 (2010) ; 495 262 (2011) ; 477 922 (2012) ; 488 856 (2013).

¹⁰² Ce chiffre comprend aussi les visas Schengen délivrés par les services cantonaux des migrations, les autorités responsables du contrôle à la frontière, le SEM et le DFAE. La majorité des visas Schengen sont toutefois délivrés par les autorités consulaires suisses.

système central (C-VIS) fonctionne. Entre le 11 octobre 2011 et le 31 décembre 2014, la Suisse a enregistré et traité dans le VIS plus de 605 000 demandes de visas. Le 31 décembre 2014, pour l'ensemble des États Schengen, le nombre de 11,3 millions de demandes de visas traitées par le biais du VIS a été atteint.

La procédure d'octroi de visas autorise un État Schengen à demander aux autres États Schengen à le consulter dans certains cas avant de délivrer des visas Schengen aux ressortissants d'un pays tiers. Un mécanisme de consultation automatique a été créé à cet effet. Selon ce mécanisme, un pays Schengen ne peut délivrer un visa Schengen à un ressortissant d'un pays tiers si un autre pays Schengen s'y oppose ou si cette personne est signalée à des fins de non-admission dans le SIS. Dans ce cas, le pays de délivrance peut, à des conditions strictement définies¹⁰³, octroyer un visa Schengen valable uniquement sur son territoire. Le tableau suivant montre le nombre de demandes adressées à la Suisse et traitées par le SEM au cours de l'année 2014.

Consultations sortantes en 2014

	Janv.	Fév.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Total
Demandes déposées au total	2'769	4'324	5'776	5'517	7'392	8'244	7'849	5'897	5'516	3'715	3'568	2'862	63'429
Demandes acceptées	2'760	4'316	5'762	5'494	7'371	8'227	7'810	5'874	5'496	3'677	3'467	2'790	63'044
Demandes refusées	6	7	12	15	7	10	15	5	3	5	11	9	105
Visas à validité territoriale limitée	1'000	766	801	538	467	594	542	555	368	517	274	255	6'677
Visas émis	16'146	18'659	32'330	40'683	46'809	43'285	46'669	28'931	30'348	21'039	18'800	16'293	359'992
Demandes traitées par les représentations	3	1	2	8	14	7	24	18	17	94	90	63	341

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

Consultations entrantes en 2014

	Janv.	Fév.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Total
Demandes examinées au total	25'562	30'775	24'523	35'759	39'585	40'915	41'786	33'151	32'561	27'426	24'526	24'131	380'680
Demandes acceptées	25'507	30'715	24'461	35'665	39'487	40'827	41'685	33'086	32'452	27'340	24'432	24'075	379'732
Demandes refusées	29	19	26	41	23	35	42	25	34	44	41	28	387
Visa à validité territoriale limitée	7'202	3'919	5'499	5'123	6'226	6'639	6'404	5'119	5'459	5'230	4'938	4'434	66'192
Demandes traitées par les représentations	26	41	36	53	75	53	39	40	75	42	53	28	561
Visas émis	11'359	12'091	18'531	20'687	30'035	33'736	35'211	23'151	22'329	7'367	8'459	10'120	233'076

6.6 Renvois

L'agence Frontex joue un rôle important dans la coopération en matière de renvois, car elle aide les États Schengen dans l'organisation des renvois par voie aérienne¹⁰⁴.

¹⁰³ 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.

¹⁰⁴ Art. 9, par. 2, du règlement FRONTEX (dév. n° 1).

L'échange d'informations visant à organiser des vols conjoints s'effectue sur Internet, au moyen du réseau d'information FOSS¹⁰⁵ (anciennement ICONet). La coordination des vols a pour principal avantage une réduction substantielle des coûts. L'organisation de vols de retour conjoints permet en outre, grâce à un meilleur taux d'occupation, d'effectuer des renvois vers des destinations plus « chères » (Asie ou Amérique du Sud par ex.). Le SEM participe le plus régulièrement possible, au niveau européen, à des travaux de planification, d'orientation stratégique et d'évaluation d'opérations communes de renvois.

Depuis 2014, la Suisse a de nouveau étendu sa participation à l'ensemble des opérations à destination de l'Afrique. Dans un projet pilote, le SEM et les cantons ont mené quatre renvois en 2014 vers ce continent en collaboration avec Frontex et les États Schengen. Un comité d'experts composé de représentants de la Confédération et des cantons évalue régulièrement l'avancement de ce projet. La participation à toutes les activités de Frontex en matière de renvois présente des avantages pour la Confédération et les cantons. Ces derniers disposent d'opportunités plus fréquentes de renvois. Quant à la première, elle profite de la réduction nette des coûts, car les vols communs sont financés par Frontex.

En 2014, la Suisse a participé à sept vols conjoints organisés par l'UE (13 personnes renvoyées). Le nombre de renvois dans le cadre de cette coopération pourrait augmenter encore en 2015. Le SEM surveille en permanence, par le biais de la plateforme FOSS, les places disponibles pour les opérations communes de renvois et s'assure que la Suisse puisse y participer conformément au principe d'opportunité et en fonction des ressources en personnel des polices cantonales.

6.7 Entraide judiciaire en matière pénale

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

Le bilan dans ce domaine est le suivant :

- *extradition* : en 2014, la Suisse a reçu, via le SIS, 19 336 demandes de recherches de l'étranger, ce qui représente environ 80 % des demandes de recherches. Ces demandes ont abouti à 273 résultats positifs. Cette même année, la Suisse a adressé 288 demandes de recherches à l'étranger via le SIS. Parallèlement aux signalements annoncés sur le SIS, la plupart des personnes recherchées font également l'objet d'un avis auprès d'Interpol.
- *entraide judiciaire accessoire* : depuis la mise en place de Schengen, les autorités de poursuite pénale collaborent directement entre elles en matière d'entraide judiciaire accessoire. En Suisse, les ministères publics cantonaux transmettent et traitent un nombre important de demandes, même si un grand nombre d'entre elles passent encore par l'Office fédéral de la justice. C'est pourquoi la statistique fédérale manque d'informations à ce sujet.

¹⁰⁵ Décision 2005/267/CE (dév. n° 5)

6.8 Dublin

6.8.1 Procédure de transfert dans l'État Dublin responsable

Entre le début de la coopération Dublin et le 31 décembre 2014, 98 139 demandes d'asile ont été déposées en Suisse. Les tableaux suivants exposent les demandes de prise et de reprise en charge déposées et reçues durant les quatre dernières années.

Demandes de reprise déposées par la Suisse auprès d'autres États Dublin

	Demandes de reprise	Compétence acceptée	Compétence refusée	Transferts
2011	9347	7014	1587	3621
2012	11 029	9328	1876	4637
2013	9679	7592	1658	4165
2014	14 900	5642	5153	2638

Demandes de reprise déposées auprès de la Suisse par d'autres États Dublin

	Demandes de reprise	Compétence acceptée	Compétence refusée	Transferts
2011	1611	907	673	482
2012	2342	1186	1110	574
2013	3672	1819	1859	751
2014	4041	1801	2242	933

La collaboration avec les États Dublin fonctionne en principe bien. En vertu de l'AAD, la Suisse a pu transmettre nettement plus de cas à d'autres États qu'elle n'a dû en admettre elle-même. Toutefois, cette différence a été moins marquée pour 2014 que pour les années précédentes. Alors que le nombre de transferts de Suisse vers les autres États Dublin a baissé de 36 % environ de 2013 à 2014, le nombre de transferts vers la Suisse a augmenté de 24 % environ. Depuis l'application du système Dublin, pour 10 personnes transférées en Suisse, 57 personnes ont pu être transférées dans un autre État Dublin. Les expériences sont par conséquent positives, même s'il convient de noter les précisions suivantes par rapport à certains États (GR et IT) :

- *Grèce* : compte tenu de la situation toujours difficile en Grèce en matière de migration et conformément aux arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme le 21 janvier 2011¹⁰⁶, par le Tribunal administratif fédéral le 16 août 2011¹⁰⁷ et par la CJUE le 21 décembre 2011¹⁰⁸, la Suisse a renoncé en principe, comme les autres États Dublin, à partir du 26 janvier 2011 et jusqu'à nouvel avis, à déposer auprès de la Grèce des demandes de reprise

¹⁰⁶ Arrêt de la CEDH du 21 janvier 2011 dans l'affaire M.S.S. c. Belgique et Grèce.

¹⁰⁷ Arrêt du Tribunal administratif fédéral du 16 août 2011, D-2076/2010.

¹⁰⁸ Arrêt de la CJUE du 21 décembre 2011, dans les affaires jointes C-411/10 (*N.S. et al.*) et C-493/10 (*M.E. et al.*).

de requérants d'asile. En août 2012, la Grèce a adopté un plan d'action national pour faire face aux défis qui se posent à elle dans le domaine de l'asile et de la migration. Jusqu'à la fin de 2014, le Bureau européen d'appui en matière d'asile EASO¹⁰⁹ a assisté la Grèce, notamment en détachant des équipes de soutien « asile ». Selon les indications de la Grèce et de l'EASO, le soutien devrait se poursuivre en 2015.

- *Italie* : la majeure partie des procédures Dublin traitées par la Suisse sont engagées avec l'Italie (2014 : 76 % de toutes les procédures Dublin). Selon ses propres indications, l'Italie se trouve hors d'état de saisir dans Eurodac toutes les identités et les données dactyloscopiques des immigrants qui arrivent sur ses côtes. Depuis le printemps 2014, elle a rejeté une grande partie des demandes de reprise de personnes (surtout érythréennes et syriennes) qui sont sans doute entrées en Suisse depuis l'Italie. Après plusieurs interventions, y compris au niveau européen, les autorités italiennes ont annoncé, fin novembre 2014, que les enregistrements d'immigrants dans Eurodac seraient de nouveau effectués dans les règles. Le nombre de réponses positives en relation avec l'Italie a depuis lors effectivement augmenté de nouveau. D'autres États Dublin ont confirmé cette évolution positive. La Cour européenne des droits de l'homme a déclaré, dans un arrêt du 4 novembre 2014, que le transfert d'une famille vers l'Italie sans garanties concernant l'hébergement des enfants dans des conditions appropriées à leur âge et sans garantie de l'unité familiale violait l'art. 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. La Suisse veille donc, avant de renvoyer des familles vers l'Italie, à recueillir auprès de celle-ci les garanties nécessaires, afin de se conformer à cet arrêt, qui n'interdit pas tout transfert vers ce pays (notamment, il n'est pas question de lacunes systématiques du système italien comme ce fut le cas pour la Grèce). En 2014, elle a demandé des garanties supplémentaires dans un cas, et les a obtenues rapidement.

6.8.2 Utilisation du VIS aux fins de la procédure Dublin

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

¹⁰⁹ L'EASO, abréviation de « European Asylum Support Office », est un bureau spécialisé de l'UE, autonome, indépendant et doté de la personnalité juridique, qui a été instauré par le règlement (UE) n° 439/2010. Il est un élément important du régime d'asile européen commun (RAEC). Son siège est à La Valette (Malte).

7

Deuxième évaluation Schengen de la Suisse

7.1

Contexte

L'acquis de Schengen se développe continuellement. Une évaluation est menée à peu près tous les cinq ans dans tous les États Schengen, afin de vérifier que les dispositions sont mises en œuvre correctement. Les États Schengen eux-mêmes assument la responsabilité principale des évaluations (évaluation par les pairs).

La première évaluation de la Suisse, en 2008, a marqué le début de la coopération opérationnelle avec les autres États Schengen. La deuxième évaluation a eu lieu en 2014 ; il s'agissait de vérifier que la Suisse continue d'appliquer correctement l'acquis de Schengen (y compris les développements repris entretemps). La Suisse a commencé ses préparatifs à l'automne 2012. Tous les offices concernés ainsi que les cantons ont collaboré au sein d'un groupe de coordination placé sous la direction de l'OFJ et de la Direction des affaires européennes du DFAE.

7.2

Déroulement de l'évaluation et principaux résultats

L'évaluation s'est déroulée en trois étapes. Dans une *première phase*, les experts d'autres États Schengen et des institutions de l'UE se sont fait une image globale de la mise en œuvre et de l'application des dispositions Schengen en Suisse. La Suisse devait répondre par écrit à un questionnaire comportant 200 items, concernant les différents domaines de la coopération Schengen.

Dans une *deuxième phase*, quatre visites d'évaluation ont été organisées en Suisse ; deux visites supplémentaires ont eu lieu dans les locaux des représentations suisses à l'étranger, une à Mumbai (IND) et une à Guangzhou (CHN). Les équipes d'experts, composées de dix personnes, ont contrôlé sur place si la Suisse met en œuvre correctement la réglementation Schengen. Les inspections ont eu lieu entre mars et juillet 2014. Elles concernaient les domaines « coopération policière » (24 au 28 mars), « protection des données » (12 au 16 mai), « délivrance des visas » (19 au 23 mai), « frontières extérieures » (23 au 26 juin) et « système d'information Schengen » (30 juin au 4 juillet). À la suite de chaque visite, les experts ont fait des rapports sur les résultats de l'évaluation. Ces rapports soulignent la bonne application de la réglementation Schengen par la Suisse, mais ils révèlent quelques défauts et comprennent des recommandations et des propositions d'amélioration. Le groupe de travail du Conseil SCH-EVAL les a discutés et approuvés en septembre et octobre 2014.

Dans une *troisième phase*, la Suisse a informé le groupe de travail des mesures qu'elle compte prendre suite à l'évaluation (suivi). Les résultats de l'évaluation et du suivi ont été présentés au Conseil de l'UE au niveau ministériel ; il a adopté ses conclusions le 18 novembre 2014, ce qui clôt la procédure d'évaluation.

Le Conseil de l'UE était satisfait des résultats de l'évaluation. Il a reconnu que la Suisse mettait l'acquis en œuvre de manière très correcte. Il relève des améliorations possibles sur des points très accessoires. Voici un résumé des constatations les plus importantes¹¹⁰:

Coopération policière : les experts ont rédigé un rapport d'évaluation positif et approuvé par exemple la création de la Division principale Coopération policière internationale à fedpol. Ils ont formulé huit recommandations, dont par exemple la

¹¹⁰ Certaines recommandations ont déjà été réalisées, d'autres sont en cours d'examen.

suggestion de mener régulièrement des patrouilles mixtes avec tous les pays limitrophes et de mettre en place une formation commune pour les policiers suisses et étrangers qui participent à ces patrouilles.

Protection des données : le rapport d'experts conclut que la législation de la Suisse sur la protection des données correspond aux exigences de l'acquis de Schengen. Les experts voient des améliorations possibles par exemple au niveau des pouvoirs décisionnels des autorités de protection des données, qu'ils recommandent de renforcer tant à la Confédération que dans les cantons. D'autres recommandations portent sur un renforcement de l'indépendance des autorités cantonales de protection des données, par exemple sur le plan de l'adoption de leur budget (les autorités cantonales inspectées sont celles de Berne, du Jura et de Neuchâtel). De nombreuses recommandations portent sur des points de détail et sont faciles à mettre en œuvre (par ex. les indications sur les pages Web des autorités de protection des données).

Visas : les rapports d'évaluation sur la procédure de délivrance des visas dans les représentations suisses de Guangzhou et de Mumbai sont positifs. Le groupe d'experts a souligné l'efficacité et le sérieux du traitement des demandes de visa Schengen, des qualités auxquelles la bonne collaboration entre la Direction consulaire et le SEM n'est pas étrangère. L'évaluation a aussi montré que l'externalisation et la coopération avec les sous-traitants fonctionnaient très bien. En outre, le groupe d'experts a estimé que la coopération entre les trois représentations suisses en Chine était un exemple de bonnes pratiques pour ce qui est de la mise en œuvre harmonisée des prescriptions juridiques. Il a formulé une douzaine de recommandations concernant des aspects mineurs de l'organisation et des processus. Il a notamment suggéré une adaptation minimale des systèmes informatiques afin d'améliorer l'impression des visas.

Protection des frontières extérieures (aéroports) : le groupe d'experts conclut dans son rapport que pour l'essentiel, la Suisse applique correctement les dispositions Schengen dans le domaine du contrôle des frontières. Il souligne tout spécialement les efforts de la Confédération et des cantons pour développer et mettre en œuvre la stratégie européenne de gestion intégrée des frontières. Il pense que l'analyse des risques pourrait être améliorée et appelle la Suisse à mettre en œuvre rapidement une des mesures de son plan d'action « Gestion intégrée des frontières », la mise en place d'un centre national commun d'analyse en matière de migration auquel participeront des services fédéraux et cantonaux. Le groupe d'experts estime également que le personnel alloué à quelques secteurs précis dans les aéroports de Genève et de Zurich est insuffisant au regard des tâches à accomplir et il a décelé un potentiel d'amélioration dans la formation, surtout dans le domaine du contrôle des documents.

SIS/Sirene : l'évaluation de ce domaine est positive. Les experts ont rédigé sept recommandations, dont une partie concerne aussi les cantons. Le groupe d'experts recommande notamment que la Suisse installe prioritairement toutes les fonctionnalités et les catégories d'alerte du SIS II. Il demande aussi aux autorités suisses d'évaluer les mesures de formation actuelles et d'étudier si l'utilisation des instruments en place (formations en ligne, séminaires, Intranet, cours) peut être optimisée. Enfin, il recommande que l'on incite les 18 cantons qui n'ont pas de base légale pour les recherches de personnes et d'objets à des fins de contrôle discret ou de contrôle

spécifique et qui n'utilisent donc pas les possibilités de signalements offertes par l'art. 36 de la décision SIS II¹¹¹ à édicter les dispositions correspondantes.

Du côté des administrations suisses, l'organisation de l'évaluation Schengen a été assez complexe en raison du grand nombre d'acteurs impliqués et de tous les processus à mettre en place. Elles ont cependant pu tirer profit de l'expérience acquise lors de la première évaluation Schengen de la Suisse et recourir à des instruments éprouvés. Grâce au grand engagement de tous les services impliqués, la coopération au sein de cette structure complexe a fonctionné à la perfection et a largement contribué aux bons résultats de l'évaluation.

7.3 La prochaine évaluation

La prochaine évaluation ordinaire de la Suisse est prévue pour 2018 et aura lieu pour la première fois selon le nouveau mécanisme d'évaluation instauré par le règlement (UE) n° 1053/2013 (dév. n° 150). La procédure est légèrement modifiée en ce sens que les évaluations portent sur davantage de domaines (notamment les frontières intérieures et la directive sur le retour des immigrants irréguliers) et sont plus fréquentes dans certains d'entre eux¹¹².

Désormais, la Commission européenne peut ordonner des inspections sur place inopinées dans tous les domaines évalués, en plus des évaluations ordinaires de chaque État. Elle peut aussi organiser des évaluations thématiques, sur la base d'un programme annuel, qui peuvent viser l'ensemble des États Schengen, y compris ceux qui ne font pas l'objet d'une évaluation par pays cette année-là.

¹¹¹ Décision 2007/533/JAI (dév. n° 42).

¹¹² Pour une vue d'ensemble du nouveau mécanisme, voir le message sur l'échange de notes, FF 2014 3197.

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

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

1. Tâches douanières (extrait)

Contrebande

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

Trafic de stupéfiants

Haschisch	2011	2012	2013	2014
nombre de cas	913	1'066	1'240	1'116
quantité en kg	24.021	23.992	18.381	22.706

Marijuana	2011	2012	2013	2014
nombre de cas	1'452	1'841	2'487	2'604
quantité en kg	378.204	115.435	304.276	429.663

Héroïne, opium	2011	2012	2013	2014
nombre de cas	139	146	185	208
quantité en kg	17.107	18.502	39.446	51.601

Cocaïne, crack	2011	2012	2013	2014
nombre de cas	264	315	402	393
quantité en kg	73.710	54.671	51.816	34.211

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

Armes

	2011	2012	2013	2014
nombre de cas	1'308	1'931	2'366	2'730

2. Tâches de police de sécurité

Personnes signalées

	2011	2012	2013	2014
Personnes signalées	10'282	13'747	16'741	18'482
Mandats d'arrêt	2'960	3'849	5'412	5'684
Interdictions d'entrée	1'232	1'358	1'783	1'609
Personnes signalées au SIS	3'094	3'962	4'511	4'265

Véhicules signalés

	2011	2012	2013	2014
Véhicules signalés	900	969	1'597	2'334
Véhicules signalés au SIS	283	138	117	159

Objets signalés

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

Faux documents

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

3. Tâches dans le domaine des migrations

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