



4 octobre 2021

Dispositions d'exécution relatives à l'utilisation du système d'entrée et de sortie (EES) (développements de l'acquis de Schengen)

Rapport sur les résultats de la procédure de consultation

Référence du dossier : 071.201-06-1145/5/4/2/11/1



Aperçu

La procédure de consultation a été ouverte par le Conseil fédéral le 17 février 2021 et elle s'est terminée le 29 mai 2021. Au total, 37 prises de position ont été reçues. Tous les cantons qui ont émis un avis et la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) soutiennent le projet, tout en proposant ponctuellement des modifications ou des ajouts. La majorité des partis politiques qui se sont exprimés approuvent également le projet, tout comme les organisations faïtières de l'économie et l'Union des villes suisses. Parmi les autres milieux intéressés, seul un participant à la consultation rejette le projet. Les demandes de modification ou d'ajout les plus fréquentes portent sur les droits de saisie et de traitement en ligne, les droits de consultation en ligne, l'établissement et la mise à jour du dossier individuel EES ou des données relatives à l'entrée, et l'effacement des données des ressortissants d'États tiers qui ne relèvent plus de l'EES (personnes qui déposent une demande d'asile).

Table des matières

1	Contexte	4
2	Principaux résultats	4
3	Date de l'entrée en vigueur	5
4	Résultats détaillés	5
4.1	Ordonnance sur le système d'entrée et de sortie	5
4.2	Ordonnance sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV)	8
4.3	Ordonnance sur le système central d'information sur les visas et sur le système national d'information sur les visas (ordonnance VIS, OVIS)	8
5	Verzeichnis der Eingaben / Liste des organismes ayant répondu / Elenco dei partecipanti	9

1 Contexte

Le rapport sur les résultats de la consultation montre quelles dispositions ont reçu un accueil favorable ou défavorable et indique s'il existe des propositions de modification. Dans un premier temps, il résume les résultats de la consultation (section **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**), puis il présente les prises de position concernant la date d'entrée en vigueur (section **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Il se penche ensuite sur les différentes dispositions (section **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**), et fournit à la section 5 une liste des participants. Le présent rapport ne fournit qu'un résumé des résultats de la procédure de consultation : les personnes qui souhaitent plus de détails sont invitées à consulter les prises de position originales¹.

Trente-sept prises de position ont été reçues. Au total, vingt-quatre cantons, la CdC, trois partis politiques, une organisation faïtière des communes et des villes et deux organisations faïtières de l'économie, ainsi que six autres milieux intéressés ont transmis une prise de position. Les cantons des GR et d'OW, tout comme six autres participants (FPS, CDI, UPS, ACS, ASOEC, AECA), ont expressément renoncé à prendre position.

2 Principaux résultats

Le projet est approuvé par tous les cantons qui se sont exprimés et par la CdC. Le canton de GE se montre néanmoins critique sur certains aspects du projet, et conteste en particulier les observations relatives aux conséquences en matière de finances et de personnel pour les cantons. De plus, certains cantons (BE, SO, TI, ZH) émettent des demandes ponctuelles de modification ou d'ajout.

Parmi les partis politiques qui ont pris position, le PLR et le PS soutiennent le projet. Le PLR estime que l'EES est profitable pour la Suisse dans la mesure où il permet d'automatiser et d'améliorer en partie le contrôle aux frontières extérieures de l'espace Schengen (en particulier aux aéroports de Genève et de Zurich). Le PS considère pour sa part que la mise en place de l'EES constitue un gain considérable d'efficacité, sans compromettre pour autant la protection des données. Enfin, l'UDC accepte le projet, mais maintient ses critiques générales quant aux défauts de l'EES dans son ensemble.

Les organisations faïtières de l'économie (sgv/usam, economiesuisse) sont également favorables au projet. L'usam espère notamment une simplification de la procédure d'entrée pour les ressortissants d'États tiers autorisés à séjourner sur le territoire à des fins professionnelles. Economiesuisse pense que l'économie a tout intérêt à poursuivre l'Accord de Schengen et à ce que l'association de la Suisse à l'acquis de Schengen se déroule sans heurts. L'UVS approuve le projet car il permet selon elle de gagner en efficacité en matière de contrôle des entrées et des séjours.

Quant aux autres milieux intéressés, seule l'organisation AsyLex rejette le projet, estimant que les données à caractère personnel ne sont pas suffisamment protégées. L'ASM et la FER notamment se montrent enthousiastes car elles considèrent que l'EES va contribuer à renforcer encore les contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen.

Les propositions de modification les plus fréquentes portent sur les droits de saisie et de traitement en ligne, sur les droits de consultation en ligne (GE, SO, TI, CCPCS), ainsi que sur

¹ Disponible sur www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2021 > DFJP

l'établissement et la mise à jour des données dans l'EES. Les avis divergent quant à l'effacement automatique des données de personnes qui ont déposé une demande d'asile. Le PS et le canton de ZH veulent supprimer cette disposition, tandis que le canton du TI et AsyLex y sont favorables. Le Centre Patronal rejette la proposition de modification de l'article 29a OEV, qui apparaît à ses yeux comme une capitulation prématurée vis-à-vis de l'Union européenne. L'aéroport de Zurich renvoie à sa précédente prise de position relative au règlement EES² : les préoccupations et conditions qu'il y avait formulées pour un déroulement le plus efficace possible des processus de contrôle aux frontières au sein de l'aéroport restent pleinement valables. Il n'a pas de remarque ni de demande particulière concernant le présent projet.

3 Date de l'entrée en vigueur

Les modifications de la loi et des ordonnances entreront en vigueur au moment de la mise en exploitation de l'EES, actuellement prévue pour mai 2022. Seul le canton d'AG s'est prononcé au sujet de la date d'entrée en vigueur, qu'il juge opportune.

4 Résultats détaillés

4.1 Ordonnance sur le système d'entrée et de sortie

Conséquences en matière de finances et de personnel pour les cantons

Le canton de GE conteste les observations relatives aux conséquences en matière de finances et de personnel. Il fait valoir que les décisions de refus ou de renvoi de l'espace Schengen devront désormais être saisies dans l'EES, ce qui requerra très certainement de nouvelles procédures et tâches d'ordre administratif, de sorte que les autorités migratoires cantonales seront vraisemblablement forcées de réorganiser une partie des ressources déjà affectées à d'autres tâches pour s'assurer du déroulement optimal des nouveaux processus EES.

Le canton du VS constate qu'aucune compensation financière n'est octroyée alors que les tâches et les devoirs donnés aux autorités cantonales nécessiteront du personnel et des moyens.

Droits de saisie et de traitement en ligne et droits de consultation en ligne

Le canton du TI demande que seule la police cantonale du Tessin dispose des droits de saisie, de traitement et de consultation dans l'EES, car les autorités de police communales tessinoises ne disposent selon lui que de compétences restreintes dans le domaine de la police criminelle, du droit des étrangers et de la coopération internationale.

La CCPCS estime qu'il est essentiel d'attirer l'attention sur les préoccupations et la réponse du Tessin.

Le canton de SO estime pour sa part qu'il devrait être possible, en cas de doute sur l'identité d'un ressortissant d'un État tiers qui dépose une demande d'asile, de vérifier également son identité dans l'EES. Les données relatives à l'identité ou à l'itinéraire de voyage devraient être reprises directement dans le dossier d'asile avant l'effacement des données de l'EES afin de pouvoir être prises en compte lors d'une éventuelle procédure de renvoi ainsi que lors de l'obtention de documents de voyage qui en découle. Le canton de SO regrette par ailleurs

² Rapport sur les résultats de la procédure de consultation disponible sur www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2018 > DFJP

que, pour les faux cas relevant de l'ALCP (personnes ayant obtenu en Suisse une autorisation avec ce statut au moyen de documents falsifiés d'un État de l'UE ou de l'AELE), les données précédemment saisies dans l'EES au sujet du ressortissant d'État tiers concerné ne soient plus disponibles, si bien qu'il n'est pas (ou plus) possible de procéder à l'identification de l'intéressé au moyen de l'EES.

AsyLex juge les nombreux droits d'accès aux données de l'EES extrêmement problématiques.

Pour les cantons d'OW et de NW, il est essentiel que les autorités de police cantonales aient elles aussi accès aux données de l'EES.

L'UVS considère qu'il est important, pour que les tâches soient accomplies efficacement, que les autorités de police qui n'interviennent pas aux frontières extérieures aient elles aussi accès aux données de l'EES lors des contrôles sur le territoire suisse afin de pouvoir identifier les séjours illégaux.

Le canton de GE fait remarquer que l'enregistrement et l'effacement de données dans l'EES représentent une charge de travail additionnelle lorsque les autorisations délivrées pour des séjours touristiques ou de visite se transforment en une autorisation de court séjour. Il estime par ailleurs qu'il faudrait préciser comment procéder avec les ressortissants d'États tiers qui ont par exemple déposé une demande de regroupement familial. Des directives devraient selon lui être édictées à ce sujet.

Procédure de consultation et d'accès relative aux données de l'EES

L'organisation AsyLex est d'avis que le cercle de personnes autorisées à consulter les données de l'EES est très vaste. De plus, elle estime que les dispositions relatives à la consultation aux fins de l'examen des demandes de visa et des décisions y relatives et à la consultation aux fins d'identification sont formulées de manière extrêmement imprécise.

Consultation lors de contrôles aux frontières extérieures de Schengen ou sur le territoire suisse

Selon le canton du TI, le contrôle de la légalité du séjour de ressortissants d'États tiers pourra être effectué plus rapidement puisqu'il ne sera plus nécessaire de vérifier les cachets apposés sur le passeport, ce qui devrait se traduire à l'avenir par une amélioration de la sécurité.

Établissement et mise à jour du dossier individuel EES ou des données relatives à l'entrée

Le canton de BE constate que l'article 8 parle uniquement d'« autorité compétente », et comprend donc que l'édiction de dispositions d'exécution correspondantes relève de la compétence des cantons. Or, dans les explications, il n'est mentionné aucune conséquence pour ces derniers. Qui plus est, les compétences que devrait apporter l'« autorité compétente » pour pouvoir assumer ces tâches conformément à l'ordonnance ne sont pas clairement définies. Enfin, il faudrait également régler la formation ou l'instruction de cette « autorité compétente ».

Saisie des données relatives à l'entrée lorsque le court séjour démarre après un long séjour en Suisse

Le canton de GE suggère d'automatiser la saisie des données relatives à l'entrée en cas de court séjour démarrant après un long séjour en Suisse.

Consultation de la calculatrice automatique

Le canton du TI salue la possibilité de consulter en ligne la calculatrice automatique. Grâce à cette possibilité, il ne sera plus nécessaire de vérifier les cachets apposés sur le passeport, ce qui permettra déterminer plus rapidement si le ressortissant d'État tiers concerné a dépassé la durée de séjour autorisée dans l'espace Schengen.

Accès à la liste générée par le mécanisme d'information

AsyLex se félicite que seul le SEM puisse consulter la liste générée par le mécanisme d'information.

L'UVS juge qu'il serait intéressant de rendre accessible aux offices cantonaux des migrations concernés la liste générée par le mécanisme d'information. Ces derniers pourraient ensuite au cas par cas charger la police de rechercher activement les personnes qui séjournent illégalement sur leur territoire.

Accès aux données de l'EES par l'intermédiaire du point d'accès central pour prévenir et détecter les infractions terroristes ou d'autres infractions pénales graves, ainsi que pour enquêter en la matière

Le canton de BE est d'avis que les autorités de police cantonales devraient aussi pouvoir demander les empreintes digitales des ressortissants d'États tiers à des fins d'identification de personnes décédées (décès survenus dans des circonstances inhabituelles, décès naturels).

Selon le canton de ZH, la consultation de l'EES à des fins de prévention et de détection d'infractions terroristes ou d'autres infractions pénales graves, ou d'enquêtes en la matière, apporte une véritable valeur ajoutée, à condition toutefois que les données de l'EES puissent être obtenues rapidement, facilement et dans leur intégralité.

Le canton de BE estime qu'il existe une certaine contradiction en matière de « droits d'accès » entre les droits de saisie, de traitement et de consultation de données dans l'EES (section 2) et l'accès aux données de l'EES par l'intermédiaire du point d'accès central (section 4).

Effacement des données des ressortissants d'États tiers qui ne relèvent plus de l'EES

AsyLex approuve le fait que les données des personnes qui déposent une demande d'asile soient effacées.

Le canton du TI considère que les requérants d'asile, après avoir transmis leur demande d'asile, séjournent en Suisse pour une durée indéterminée et ne relèvent donc plus du règlement EES.

Aux yeux du canton de ZH, il est problématique que les données de l'EES des requérants d'asile soient effacées rapidement, en particulier lors d'enquêtes en matière de traite des êtres humains. Il estime donc que cette disposition doit être supprimée.

Le PS demande de renoncer à l'effacement automatique des données de l'EES pour les requérants d'asile, en particulier lors d'enquêtes en matière de traite des êtres humains, car l'effacement des données de l'EES compliquerait inutilement les investigations.

Droits des personnes concernées, protection des données, sécurité des données et surveillance du traitement des données

L'organisation AsyLex juge les dispositions relatives à la sécurité des données insuffisantes. Elle pense qu'il est indispensable de mettre en place un système de sécurité pour les données à caractère personnel, comme le prévoit d'ailleurs l'article 43 du règlement EES. Selon elle, la procédure à suivre pour la rectification, l'ajout ou l'effacement de données du mécanisme d'information rend plus difficile l'exercice du droit d'accès. De plus, elle considère que l'observation d'un délai de conservation de trois ans avant l'effacement de la fiche de sortie ou de refus d'entrée est contraire à la loi sur la protection des données.

4.2 Ordonnance sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV)

Exemption de l'obligation de visa de long séjour (art. 9, al. 3)

Les cantons de NW et d'OW se félicitent que cette modification supprime une incertitude à laquelle sont quotidiennement confrontées les autorités migratoires cantonales.

Documents de voyage (art. 6, al. 2, let. a)

Le canton du TI salue la décision de préciser la formulation actuelle, trop générale, et pense que cela va faciliter l'application dans la pratique.

Frontières intérieures (art. 29a)

Le Centre Patronal est d'avis que cette modification apparaît comme une capitulation prématurée vis-à-vis de l'Union européenne. Il considère en effet que l'intérêt du système Schengen pour la Suisse est précisément de permettre aux gardes-frontières suisses de mener des contrôles aléatoires dans les zones frontalières, en lieu et place des contrôles fixes sur les postes-frontières, et il juge souhaitable que ces contrôles puissent avoir un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières.

Aux yeux d'économiesuisse, les directives du SEM devraient tenir compte de la recommandation (UE) 2017/820 de la Commission européenne du 12 mai 2017.

4.3 Ordonnance sur le système central d'information sur les visas et sur le système national d'information sur les visas (ordonnance VIS, OVIS)

Consultation d'autres banques de données (art. 23, let. e)

Le canton du TI approuve le fait que l'EES soit ajouté à la liste des banques de données qui doivent être consultées lors du dépôt d'une demande de visa.

5 Verzeichnis der Eingaben / Liste des organismes ayant répondu / Elenco dei partecipanti