



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFJP

Office fédéral de la justice OFJ

Domaine de direction Droit public

Unité Droit européen et coordination Schengen/Dublin

**Echange de notes concernant la reprise du règlement (UE)
n°1053/2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de
contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen
Rapport sur les résultats de la consultation
(du 9 avril 2014)**

Sommaire

1	Introduction.....	3
2	Aperçu	3
3	Appréciation générale du projet mis en consultation	3
4	Remarques sur des points spécifiques du projet.....	4
4.1	Répartition des rôles entre les Etats Schengen et la Commission européenne	4
4.2	Commentaires concernant des points de procédure	5
4.3	Commentaires concernant les recommandations et les mesures de suivi	5

1 Introduction

La consultation avait pour objet l'échange de notes concernant la reprise du règlement (UE) n° 1053/2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen (ci-après: règlement Sch-Eval, JOCE 2013 L 295, p. 27 ss). Le règlement Sch-Eval a été notifié à la Suisse le 16 octobre 2013, en tant que développement de l'acquis de Schengen au sens de l'art. 2, par. 1, de l'accord sur l'Association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (Accord d'association à Schengen, AAS, RS 0.362.31). Le Conseil fédéral a approuvé le règlement par décision du 6 novembre 2013, sous réserve de l'accomplissement des exigences constitutionnelles, décision qu'il a notifiée au Conseil de l'UE le lendemain.

En vertu de l'art. 7, par. 2, AAS, la Suisse dispose d'un délai maximal de deux ans à partir de la notification de l'UE pour reprendre le développement et le mettre en œuvre, référendum éventuel compris. Dans le cas présent, ce délai arrivera à échéance le 16 octobre 2015.

Le 20 novembre 2013, le Conseil fédéral a chargé le DFJP de consulter les cantons, les partis politiques, les associations faitières des villes, des communes et des régions de montagne, les associations faitières de l'économie et les autres milieux intéressés sur le projet de reprise du règlement Sch-Eval. La consultation a pris fin le 20 février 2014.

2 Aperçu

La procédure de consultation n'a donné lieu qu'à relativement peu de prises de position, d'ordre essentiellement général. Y ont pris part, 16 cantons, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), deux partis et trois associations, soit 21 réponses réceptionnées en tout. Le projet n'a pas suscité d'avis de particuliers.

A une exception près (l'UDC), tous les participants à la procédure adhèrent au projet, notamment les 16 cantons consultés (AR, BL, FR, GE, GL, JU, NE, SG, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG et ZH), la CCDJP, le PS et trois associations (la Fédération des Entreprises Romandes [FER], l'Union syndicale suisse [USS] et le Centre Patronal [CP]). 11 institutions, dont 8 cantons, renoncent explicitement à se prononcer, par manque de capacités (l'Union des villes suisses et la Société suisse des employés de commerce), faute d'intérêt pour l'objet (AI, NW et l'Union patronale suisse), faute d'avoir des remarques à faire (OW, SH) ou en raison du caractère relativement technique des questions soulevées (SZ), ou encore sans en préciser les motifs (BS, GR, LU).

3 Appréciation générale du projet mis en consultation

L'adhésion générale que rencontre le projet de reprise du règlement Sch-Eval se vérifie dans les avis - majoritairement positifs - exprimés. Les participants à la consultation saluent, en particulier, l'effet de levier que devrait avoir le nouveau développement de l'acquis de Schengen sur la confiance mutuelle (AR, GE, NE, SO, VD, ZG et FER) et sur la qualité de la coopération entre les Etats Schengen, en permettant de remédier plus efficacement aux

manquements constatés (AR, BL, GL, SO, VD, VS, ZG et FER). Une condition jugée impérative pour un espace commun sans frontières intérieures (GE, NE et FER), mais aussi pour la crédibilité de l'acquis de Schengen (GE).

Plusieurs participants prennent acte, en s'en félicitant, de l'impact négligeable que devrait avoir la reprise du règlement Sch-Eval sur les finances de la Confédération et des cantons (FR, GE, VS).

Le PS, qui adhère avec conviction au projet, le replace dans le contexte plus général d'un système d'immigration légale en Europe et de la situation des réfugiés en Méditerranée, en particulier de la tragédie de Lampedusa d'octobre 2013. Il souligne que le nouveau mécanisme d'évaluation devra contribuer à donner une efficacité réelle aux mesures Schengen mises en œuvre par les Etats membres, au bénéfice des réfugiés. L'enjeu étant de sauver des vies humaines en Méditerranée, il estime qu'il faut, au-delà du système Eurosur, réorienter le mandat de Frontex autour d'un objectif de sauvetage, tout en garantissant des procédures d'asile équitables. Dans cette optique, l'application du nouveau régime d'asile européen commun serait une solution pertinente à court terme. Mais elle devrait s'accompagner d'un soutien suffisamment large aux pays méditerranéens, en termes financiers comme en termes de répartition équitable des demandeurs d'asile entre les pays membres.

L'UDC, pour sa part, s'oppose avec véhémence à la reprise du règlement. Elle déplore que l'accord d'association à Schengen se constitue progressivement en instrument autonome et voit dans la reprise de ce règlement un nouveau gage de soumission. De telles mesures conduiraient à resserrer la pression pour contraindre notre pays à reprendre passivement le droit de Schengen et remettraient insidieusement en cause la souveraineté nationale de l'ensemble des pays membres, tout en confortant le pouvoir d'institutions européennes coupées des citoyens. Enfin, elle estime que la confiance mutuelle ne s'en trouverait renforcée qu'en apparence, la confiance ne naissant pas de règles imposées par l'administration, mais de l'action responsable de cocontractants de bonne foi. C'est pourquoi elle préconise de suivre la voie empruntée par le Danemark, lequel n'est pas lié par ce type de règlements.

Enfin, le Centre Patronal (CP) s'étonne, eu égard au lien étroit qui existe entre la reprise du règlement Sch-Eval et celle du règlement UE n°1051/2013 modifiant le code frontières Schengen afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures, que les deux objets ne soient pas traités par un seul et même office.

4 Remarques sur des points spécifiques du projet

4.1 Répartition des rôles entre les Etats Schengen et la Commission européenne

L'une des questions soulevées de façon récurrente est celle de la répartition des rôles entre la Commission européenne et les Etats Schengen, telle que prévue par le règlement Sch-Eval. Les participants soulignent, en particulier, l'importance de laisser aux Etats Schengen la responsabilité première des évaluations - comme le prévoit du reste le règlement (AR, VD, ZG, ZH). D'aucuns insistent sur l'importance de préserver, dans le nouveau mécanisme, le principe d'une évaluation entre les pairs, placés sur un pied d'égalité (AG, VD) et de laisser aux Etats Schengen l'entière responsabilité des recommandations quant aux mesures à prendre en cas de manquements constatés (SO). Cette position est aussi celle qu'a défendue la Suisse lors des négociations au sein du Comité mixte, ce dont se félicitent plusieurs cantons (AG, FR, SO, VD, VS). L'idée d'un renforcement du rôle de la Commission est éga-

lement saluée en partie, en ce que l'efficacité des évaluations s'en verrait renforcée (AR).

Seule l'UDC rejette l'attribution de compétences plus étendues à la Commission européenne telle que le prévoit le règlement Sch-Eval: ce serait soumettre la politique migratoire et sécuritaire de la Suisse au contrôle et à la sanction d'expertocrates supranationaux, avec à la clé une remise en cause d'éléments essentiels de notre souveraineté nationale. Sans compter que ce mécanisme s'accompagnerait, pour la Suisse, d'une pléthore de formalités bureaucratiques, liées à l'introduction des programmes d'évaluation, aux questionnaires à remplir et à la mise à disposition d'experts.

4.2 Commentaires concernant des points de procédure

Pour le canton de Zurich, la mise en œuvre opérationnelle du règlement Sch-Eval ne pose en principe pas problème; il attend néanmoins de la Confédération qu'elle informe au plus vite les cantons concernés par les évaluations, préoccupation que partage le canton de Genève. Le canton de Zurich compte, en outre, sur la Confédération pour limiter le poids des démarches administratives, rappelant que l'aéroport de Zurich sera particulièrement concerné par le nouveau mécanisme, en tant que point de passage important des frontières extérieures Schengen.

Un autre point soulevé est celui des délais fixés par le règlement. Le canton de Genève constate, en particulier, l'extrême brièveté des délais prévus par les art. 9, par. 2, 10, par. 2 et 3, 11 par. 2, 14 par. 4 et 16 par. 1, Sch-Eval. Un constat partagé par le canton de Glaris, qui souligne en outre le défi que représentera, à cet égard, l'implication des cantons. Pour le canton de Zurich, il faut s'assurer, en premier lieu, que l'aéroport de Zurich sera immédiatement avisé par les autorités fédérales des inspections inopinées qui devront s'y tenir; il attend également de la Confédération qu'elle veille à une coordination rapide des intervenants.

S'agissant de la mise en œuvre de la procédure, le Centre Patronal (CP) estime que la principale difficulté sera de trouver et de former des experts compétents. Ceux-ci devront être relativement nombreux, eu égard aux compétences requises, mais aussi aux connaissances linguistiques qu'ils devront posséder. Le CP juge, par ailleurs, que la procédure prévue par le nouveau règlement présente une certaine lourdeur administrative et qu'elle impose d'importantes contraintes (questionnaires à remplir, obligations liées aux inspections sur place). Ces contraintes ne devraient toutefois pas être trop pénalisantes, sachant que la Suisse figure parmi les bons élèves dans l'application de l'acquis de Schengen. Ce d'autant moins que le règlement Sch-Eval concerne, à l'évidence au premier chef les Etats Schengen dont les frontières se recoupent avec celles de l'espace Schengen.

4.3 Commentaires concernant les recommandations et les mesures de suivi

Le canton de Genève espère que le nouveau mécanisme d'évaluation permettra, d'une part, d'évaluer de manière approfondie les besoins et menaces en présence, et d'autre part, d'agir rapidement et efficacement en réponse aux manquements constatés dans l'application de l'acquis de Schengen aux frontières intérieures et extérieures.

Le CP constate que, si les décisions concrètes requièrent le consentement des Etats Schengen, l'Etat membre évalué pourra néanmoins être contraint de présenter un plan d'action destiné à remédier aux manquements constatés. Ceci, alors même que les recommandations adoptées par le Conseil sont, par nature, non contraignantes. Pour l'Etat évalué, les

conséquences n'en sont dès lors pas négligeables.

L'UDC se dit opposée par principe aux mesures correctives et de suivi qui pourraient être recommandées aux pays jugés non conformes, pays qui devraient ainsi se soumettre à des délais et autres contraintes administratives (production de rapports et de plans d'action).

Le canton de Genève aborde enfin plus concrètement la question des recommandations qui pourraient viser la Suisse. Dans l'hypothèse, p.ex., où des travaux importants devraient être réalisés à l'aéroport de Genève, il espère pouvoir compter rapidement sur une contribution du Fonds pour les frontières extérieures. Dans la perspective des coûts toujours, il estime qu'il serait utile de trouver des synergies entre les mesures préconisées par le plan d'action en matière de gestion intégrée des frontières et les actions à entreprendre dans le cadre du mécanisme Sch-Eval. Il s'interroge, par ailleurs, sur les mesures prévues par la Confédération s'il était demandé à la Suisse de renforcer ses effectifs de gardes-frontière, après évaluation de la mise en œuvre de l'acquis de Schengen. Il constate, à cet égard, une recrudescence préoccupante de la criminalité transfrontalière observée ces dernières années, rappelant qu'il possède 103 km de frontière avec la France.