



25.xxx

Message

concernant l'approbation et la mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE sur la reprise du règlement (UE) 2024/1717 modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (développement de l'acquis de Schengen) et d'autres modifications de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI)

du 7 mars 2025

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet d'un arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE sur la reprise du règlement (UE) 2024/1717 modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (développement de l'acquis de Schengen). Nous vous soumettons également, en vous proposant de les adopter, deux projets de modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (accès au système national d'information et d'autorisation concernant les voyages et changements d'ordre rédactionnel relatifs au code frontières Schengen).

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

7 mars 2025

Au nom du Conseil fédéral suisse :

La présidente de la Confédération, Karin
Keller-Sutter

Le chancelier de la Confédération, Viktor
Rossi

Condensé

Le présent message porte sur l'approbation et la mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'Union européenne (UE) sur la reprise du règlement (UE) 2024/1717 ainsi que sur les modifications de loi nécessaires à sa mise en œuvre. Deux modifications de la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI) sont par ailleurs proposées.

Contexte

Face aux difficultés rencontrées ces dernières années, l'UE a décidé, par le biais du règlement (UE) 2024/1717, d'apporter un certain nombre de modifications au code frontières Schengen (CFS) afin de renforcer l'espace Schengen dans son ensemble. Il sera ainsi possible d'appliquer de manière uniforme les règles contenues dans le CFS aux frontières extérieures et intérieures de l'espace Schengen.

Arrêté fédéral concernant la reprise et la mise en œuvre de la modification du CFS (projet 1)

Le règlement (UE) 2024/1717 a été adopté par le Parlement européen et le Conseil de l'UE le 13 juin 2024. Il avait été notifié à la Suisse de manière anticipée le 24 mai 2024 en tant que développement de l'acquis de Schengen. Le Conseil fédéral a approuvé sa reprise le 26 juin 2024, sous réserve de l'accomplissement des exigences constitutionnelles.

Les modifications apportées au CFS visent à prendre en compte les enseignements tirés de la pandémie de COVID-19 et à garantir à l'avenir des approches coordonnées en cas de menace pour la santé publique au sein de l'espace Schengen. Si une telle menace se fait jour, le Conseil de l'UE est ainsi désormais en mesure d'établir rapidement des règles contraignantes et uniformes pour appliquer des restrictions temporaires de déplacements et d'autres mesures aux frontières extérieures de l'espace Schengen.

Certaines dispositions du CFS ont par ailleurs été modifiées afin d'apporter une réponse au rôle croissant que jouent les acteurs étatiques dans la création artificielle et la facilitation de la migration irrégulière aux frontières extérieures de l'espace Schengen.

Les modifications apportées au CFS portent également sur un nouveau mécanisme de protection de la santé publique visant à faire face aux menaces qui touchent une majorité d'États Schengen. Venant compléter celui qui existe déjà en cas de manquements aux frontières extérieures de l'espace Schengen (art. 29 CFS), ce mécanisme permet au Conseil de l'UE d'adopter, en cas de menace touchant simultanément la majorité des États Schengen, une décision autorisant le contrôle aux frontières intérieures, qui doit également inclure des mesures visant à atténuer les effets secondaires négatifs de ce contrôle.

Le contrôle aux frontières intérieures reste une mesure de dernier recours. Aussi le règlement modifiant le CFS prévoit-il une procédure structurée pour sa réintroduc-

tion. Les États Schengen qui décident de recourir à une telle mesure sont par conséquent tenus d'évaluer son opportunité mais aussi son incidence sur la libre circulation des personnes et sur les régions transfrontalières. De plus, lorsqu'ils envisagent de prolonger cette mesure pour faire face à des menaces prévisibles, ils doivent examiner si d'autres mesures, telles que des contrôles de police ciblés ou une coopération policière renforcée, ne sont pas plus appropriées. En cas de prolongation de la mesure au-delà de six mois, ils doivent par ailleurs procéder à une évaluation des risques. La durée du contrôle temporaire aux frontières ne saurait, sauf situation exceptionnelle, excéder une période totale de deux ans.

Les modifications apportées au CFS prévoient par ailleurs de nouvelles règles visant à favoriser l'adoption d'autres mesures poursuivant les mêmes objectifs que le contrôle aux frontières intérieures, telles que des contrôles renforcés dans les régions frontalières, tout en précisant que ces contrôles n'ont pas un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières.

Afin de lutter contre la migration secondaire au sein de l'espace Schengen, le règlement européen à reprendre met en place une nouvelle procédure qui permet aux États Schengen de transférer plus facilement les étrangers en séjour irrégulier appréhendés dans les zones frontalières dans le cadre d'une coopération transfrontalière vers l'État Schengen qu'ils viennent de quitter. Les requérants d'asile et les bénéficiaires d'une protection internationale ne sont, quant à eux, pas soumis à cette nouvelle procédure.

La mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1717 nécessite des modifications de la LEI et de la loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération.

Création d'un droit d'accès au N-ETIAS dans la LEI (projet 2)

Afin d'uniformiser et de simplifier le processus de consultation des données, on a par ailleurs introduit dans la LEI une réglementation qui permettra au Protocole du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et à la Mission permanente de la Suisse auprès des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève (Mission suisse à Genève) d'accéder, dans le cadre des droits d'accès de l'unité centrale ETIAS du Secrétariat d'État aux migrations, au système national ETIAS (N-ETIAS).

Le projet 2 vise à intégrer cette modification dans la LEI, indépendamment des modifications liées au développement de l'acquis de Schengen.

Changements d'ordre rédactionnel relatifs au CFS (projet 3)

Toujours sans lien avec le développement de l'acquis de Schengen, un certain nombre de changements d'ordre rédactionnel ont été apportés aux dispositions de la LEI relatives aux frontières, l'objectif étant d'harmoniser au mieux la terminologie avec celle du CFS.

Table des matières

Condensé	2
1 Introduction	7
2 Arrêté fédéral concernant la reprise et la mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1717 (révision du CFS)	8
2.1 Contexte	8
2.1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés	8
2.1.2 Solutions étudiées	11
2.1.3 Déroulement et résultats des négociations	11
2.1.4 Procédure de reprise des développements de l’acquis de Schengen	12
2.1.5 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu’avec les stratégies du Conseil fédéral	13
2.2 Observations concernant la procédure de consultation	14
2.2.1 Remarques générales	14
2.2.2 Présentation détaillée et appréciation des résultats de la procédure de consultation	16
2.2.3 Modifications apportées au projet	24
2.3 Présentation du règlement (UE) 2024/1717	24
2.3.1 Application uniforme des mesures aux frontières extérieures en cas de menace pour la santé publique (art. 21 <i>bis</i> CFS)	25
2.3.2 Réponse à l’instrumentalisation des migrants aux frontières extérieures (art. 5, par. 4, CFS)	26
2.3.3 Nouveau mécanisme de sauvegarde de Schengen en cas d’urgence de santé publique de grande ampleur (art. 28 CFS)	27
2.3.4 Nouvelles dispositions applicables à la réintroduction unilatérale du contrôle aux frontières intérieures par les États Schengen (art. 25 à 27 <i>bis</i> et 33 CFS)	27
2.3.5 Recours accru à des mesures alternatives aux frontières intérieures et dans les zones frontalières (art. 23 et 26 CFS)	29
2.3.6 Nouvelle procédure de transfert dans le cadre de la coopération opérationnelle transfrontière entre les États Schengen (art. 23 <i>bis</i> CFS)	29
2.3.7 Application de mesures visant à limiter l’incidence du contrôle aux frontières intérieures sur les régions transfrontalières (art. 26, par. 3, CFS) et notification des régions transfrontalières (art. 39 et 42 <i>ter</i> CFS)	30
2.4 Commentaire des articles du règlement de l’UE 2024/1717	30
2.4.1 Modification du règlement (UE) 2016/399 (art. 1)	30

2.4.2	Entrée en vigueur et application (art. 2)	42
2.5	Présentation de l'acte de mise en œuvre	42
2.5.1	Réglementation proposée	42
2.5.2	Mise en œuvre	43
2.6	Commentaire des dispositions de l'acte de mise en œuvre	44
2.6.1	Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration	44
2.6.2	Loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération	52
2.7	Coordination avec le projet ETIAS	52
2.8	Conséquences du règlement (UE) 2024/1717 et de l'acte de mise en œuvre	53
2.8.1	Conséquences pour la Confédération	53
2.8.2	Conséquences pour les cantons et les communes	53
2.8.3	Conséquences dans d'autres domaines	53
2.9	Aspects juridiques	53
2.9.1	Constitutionnalité	53
2.9.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	54
2.9.3	Forme de l'acte à adopter et de l'acte de mise en œuvre	54
2.9.4	Délégation de compétences législatives	55
2.9.5	Protection des données	56
2.9.6	Frein aux dépenses	56
3	Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (projet 2)	57
3.1	Contexte	57
3.1.1	Nécessité d'agir et objectifs	57
3.1.2	Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral	58
3.2	Observations concernant la procédure de consultation	59
3.2.1	Remarques générales	59
3.2.2	Présentation détaillée et appréciation des résultats de la procédure de consultation	59
3.2.3	Modifications apportées au projet	60
3.3	Nouvelle réglementation proposée	60
3.4	Commentaire de la disposition	60
3.5	Coordination avec le projet ETIAS	61
3.6	Conséquences	61
3.7	Aspects juridiques	61
3.7.1	Constitutionnalité	61
3.7.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse et relation avec le droit de l'UE	62

4	Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (projet 3)	62
4.1	Contexte	62
4.1.1	Nécessité d'agir et objectifs	62
4.1.2	Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral	62
4.2	Observations concernant la procédure de consultation	63
4.2.1	Remarques générales	63
4.2.2	Présentation détaillée et appréciation des résultats de la procédure de consultation	63
4.2.3	Modifications apportées au projet	63
4.3	Nouvelle réglementation proposée	64
4.4	Commentaire des dispositions	64
4.5	Coordination	69
4.5.1	Coordination avec le projet VIS	70
4.5.2	Coordination avec le projet IOP	70
4.5.3	Coordination avec la future LE-OFDF	71
4.6	Conséquences	72
4.7	Aspects juridiques	72
4.7.1	Constitutionnalité	72
4.7.2	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse et relation avec le droit de l'UE	72
	Liste des abréviations	73
	Arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'Union européenne sur la reprise du règlement (UE) 2024/1717 modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (Développement de l'acquis de Schengen) (projet)	FF 202x xxxx
	Échange de notes du 28 juin 2024 entre la Suisse et l'Union européenne sur la reprise du règlement (UE) 2024/1717 modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (Développement de l'acquis de Schengen) (projet)	FF 202x xxxx
	Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) (Accès au système national d'information et d'autorisation concernant les voyages) (projet)	FF 202x xxxx
	Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) (Changements d'ordre rédactionnel relatifs au code frontières Schengen) (projet)	FF 202x xxxx

Message

1 Introduction

Le présent message porte sur trois projets indépendants les uns des autres. Le premier (ch. 2) concerne la reprise et la mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1717¹ modifiant le règlement (UE) 2016/399² concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (ci-après : « code frontières Schengen » ou « CFS »). Le nouveau règlement de l'UE précise et complète les conditions et procédures qui régissent la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures. À la lumière des enseignements tirés de la pandémie de COVID-19, il instaure en outre des règles à suivre impérativement en cas de menace pour la santé publique. Enfin, il met en place une nouvelle procédure de transfert afin de lutter contre la migration secondaire à l'intérieur de l'espace Schengen. La mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1717 nécessite d'apporter des modifications à la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI)³ et à la loi fédérale du 13 juin 2008 sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP)⁴. Le Conseil fédéral a approuvé la reprise du règlement de l'UE le 26 juin 2024, sous réserve de l'accomplissement des exigences constitutionnelles.

Le deuxième projet (ch. 3) concerne une modification de la LEI, qui prévoit un nouveau droit d'accès au système national ETIAS (ci-après : « N-ETIAS ») pour le Protocole du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) à Berne et la Mission suisse à Genève. Il sera ainsi possible, dans le cadre notamment du traitement des demandes d'autorisation de voyage ETIAS à validité territoriale et temporelle limitée par l'unité nationale ETIAS du Secrétariat d'État aux migrations (SEM), de consulter ces deux autorités via le système (plutôt que par courriel), ce qui permettra d'alléger et d'uniformiser le processus de consultation dans le cadre de l'octroi des autorisations de voyage ETIAS.

Quant au troisième projet (ch. 4), il vise à apporter à la LEI des ajustements rédactionnels relatifs au CFS, car la terminologie utilisée en rapport avec le contrôle à la frontière manque d'uniformité. L'idée est d'harmoniser cette terminologie avec celle du CFS afin d'accroître la transparence et la sécurité du droit. Les ajustements proposés n'entraînent aucune modification matérielle.

Les trois projets susmentionnés sont regroupés dans un seul message en raison de leur lien thématique étroit. Le système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS), qui fait partie du système d'information Schengen, devrait

¹ Règlement (UE) 2024/1717 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes, JO L, 2024/1717, 20.6.2024

² Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), JO L 77 du 23.3.2016, p. 1 ; modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2024/1717, JO L, 2024/1717, 20.6.2024

³ RS 142.20

⁴ RS 361

entrer en service en 2026. Il a donc été décidé de traiter le projet 2 dans ce message en raison de l'urgence du calendrier et dans un souci d'efficience. Cette décision est justifiée notamment par le fait que la reprise et la mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1717 (projet 1) constituent également un développement de l'acquis de Schengen. Il était par ailleurs nécessaire d'inclure le projet 3 (changements d'ordre rédactionnel relatifs au code frontières Schengen), car il est étroitement lié au projet 1, qui porte sur la révision du CFS. Les trois projets devraient entrer en vigueur simultanément.

2 Arrêté fédéral concernant la reprise et la mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1717 (révision du CFS)

2.1 Contexte

2.1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

L'espace Schengen comprend un espace au sein duquel ses citoyens et les personnes qui y séjournent légalement peuvent circuler sans être soumis à des contrôles aux frontières intérieures.

Le CFS a été adopté en 2006⁵. Il remplace des dispositions déterminantes de la convention d'application du 19 juin 1990 de l'Accord de Schengen (CAAS)⁶ et regroupe en un acte juridique unique les règles communes relatives aux contrôles aux frontières extérieures et intérieures de l'espace Schengen. Non seulement il constitue la base légale actuelle régissant le franchissement de ces frontières, mais il définit aussi les conditions d'entrée ainsi que les principes à respecter lors de l'exécution de ces contrôles (p. ex. consultation obligatoire du système d'information Schengen [SIS], aménagement de couloirs séparés aux points de passage des frontières, intensité des contrôles, ressources en termes de finances et de personnel affectées au contrôle à la frontière). De plus, il instaure l'obligation de principe de supprimer le contrôle aux frontières intérieures de l'espace Schengen et définit les conditions auxquelles ce contrôle peut, dans certains cas particuliers, être réintroduit temporairement, de même que la procédure à suivre.

Toute personne, quelle que soit sa nationalité, peut franchir les frontières intérieures en tout lieu sans que des vérifications soient effectuées (art. 22 CFS). Cette absence de contrôles aux frontières intérieures ne porte atteinte ni aux contrôles de personnes effectués dans le cadre de contrôles douaniers ni à l'exercice des compétences de police. Il s'agit notamment des contrôles de personnes à des fins de recherche ciblée de marchandises non dédouanées, interdites et/ou soumises à autorisation (p. ex. viande

⁵ Règlement (UE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), JO L 105 du 13.4.2006, p. 1

⁶ Convention d'application de l'Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des États de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, JO L 239 du 22.9.2000, p. 19

et tabac, drogues ou armes). Ces contrôles peuvent également être effectués indépendamment de tout soupçon et, lorsque la situation le requiert, impliquer une vérification de l'identité des personnes. Les contrôles de personnes effectués par la police restent admis sous le régime de Schengen lorsqu'ils sont menés dans des cas particuliers pour des motifs de police ou qu'ils servent à analyser la situation en lien avec d'éventuelles menaces. Ces contrôles n'ont toutefois pas un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières (art. 23 CFS).

Contrairement aux frontières intérieures, les frontières extérieures (art. 5 CFS) ne peuvent être franchies qu'àux points de passage autorisés, où l'on vérifie si les conditions d'entrée fixées à l'art. 6 CFS sont remplies. Les personnes jouissant du droit à la libre circulation au titre du droit de l'Union et les ressortissants de pays tiers ne sont pas soumis aux mêmes vérifications (art. 8 CFS). L'entrée sur le territoire peut être refusée aux personnes qui ne remplissent pas les conditions d'entrée (art. 14 CFS).

Les dispositions du CFS en vigueur avant la modification (ci-après : « version antérieure du CFS ») conféraient aux États Schengen le droit de réintroduire temporairement le contrôle aux frontières intérieures s'ils le jugeaient nécessaire en raison d'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure. Cette mesure devait toutefois rester exceptionnelle et être proportionnée aux objectifs poursuivis. Les contrôles devaient être levés dès lors qu'ils n'étaient plus justifiés.

Il existait deux cas de figure pour la réintroduction unilatérale du contrôle aux frontières intérieures par les États Schengen (sans décision du Conseil de l'UE), qui dépendaient du caractère prévisible ou non des circonstances rendant le recours à cette mesure nécessaire :

- En cas d'événements imprévisibles (ancien art. 28), c'est-à-dire lorsqu'une menace exigeait une action immédiate, les États Schengen pouvaient, sur la base d'une décision unilatérale, réintroduire le contrôle aux frontières intérieures, pour une période limitée n'excédant pas dix jours. Ils pouvaient prolonger la mesure pour des périodes renouvelables de vingt jours mais n'excédant pas deux mois au total si la menace persistait.
- En cas d'événements prévisibles (ancien art. 25), les États Schengen pouvaient réintroduire le contrôle aux frontières intérieures pendant une durée de trente jours ou pour la durée de la menace. Ils pouvaient prolonger la mesure pour des périodes renouvelables de trente jours mais n'excédant pas six mois au total. La procédure de réintroduction était régie par l'art. 27.

Les modifications apportées au CFS ne remettent pas en cause la procédure de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures qui s'applique en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril le fonctionnement global de l'espace (art. 29 et 30). En effet, le Conseil de l'UE peut, en dernier recours, recommander, sur proposition de la Commission, à un ou plusieurs États membres de décider de réintroduire le contrôle à toutes leurs frontières intérieures pour une durée n'excédant pas six mois. Cette durée peut être prolongée, trois fois au maximum, pour une nouvelle durée n'excédant pas six mois (durée totale maximale de deux ans).

Avant 2015, les États Schengen réintroduisaient le contrôle aux frontières intérieures lors d'événements ponctuels tels que des sommets politiques ou de grandes manifestations sportives. Ces dernières années, l'espace Schengen a toutefois été mis à

l'épreuve à plusieurs reprises par une série de crises et de défis, ce qui a conduit à un changement de paradigme. En raison de la crise des réfugiés en 2015 et de la pandémie de COVID-19, mais aussi en réaction à la menace terroriste persistante à la suite d'une vague d'attentats dans l'espace Schengen, un certain nombre d'États Schengen ont réintroduit à plusieurs reprises le contrôle à leurs frontières intérieures au cours des dernières années. La crise des réfugiés a conduit à appliquer pour la première fois la procédure prévue à l'art. 29 sur la base de décisions d'exécution du Conseil de l'UE⁷.

Compte tenu de ces nouveaux défis que l'espace Schengen doit relever, l'UE a décidé, par le biais du règlement (UE) 2024/1717, de procéder à plusieurs modifications du CFS en vue de le renforcer et de garantir une application uniforme des règles contenues dans le code aux frontières intérieures et extérieures (voir à ce propos les ch. 2.3 et 2.4). Voici un récapitulatif des modifications apportées :

- mise en place aux frontières extérieures de restrictions temporaires obligatoires de déplacements pour protéger la santé publique (nouvel art. 21 *bis* CFS) ;
- introduction de nouvelles dispositions relatives à l'instrumentalisation des migrants (nouvel art. 5, par. 4, CFS) ;
- adoption de nouvelles règles relatives à la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures (nouveaux art. 25 à 27 *bis* et 33 CFS) ;
- mise en place d'un nouveau mécanisme visant à protéger la santé publique lorsqu'une menace touche une majorité des États Schengen, mettant ainsi en péril le fonctionnement global de l'espace (nouvel art. 28) ;
- instauration d'une nouvelle procédure de transfert dans le cadre de la coopération opérationnelle transfrontière entre les États Schengen aux frontières intérieures (nouvel art. 23 *bis* CFS).

Les modifications apportées au CFS visent à permettre aux États Schengen et à l'ensemble de l'espace Schengen d'apporter des réponses plus ciblées et plus cohérentes aux menaces majeures pour la santé publique, aux menaces résultant d'une instrumentalisation des migrants, au terrorisme et à la migration secondaire.

En signant l'accord d'association à Schengen (AAS)⁸, la Suisse s'est engagée à reprendre tous les développements de l'acquis de Schengen (art. 2, par. 3, et 7 AAS). La reprise d'un nouvel acte juridique a lieu dans le cadre d'une procédure spéciale qui inclut la notification par les organes compétents de l'UE du développement à reprendre et la transmission d'une note de réponse de la part de la Suisse.

Le règlement (UE) 2024/1717 a été notifié à la Suisse le 24 mai 2024 en tant que développement de l'acquis de Schengen. Il n'a toutefois été adopté formellement que le 13 juin 2024 (à la signature de l'acte juridique afférent par la présidente du Parlement

⁷ Décision d'exécution (UE) 2016/894 ; JO L 151 du 8.6.2016, p. 8
 Décision d'exécution (UE) 2016/1989 ; JO L 306 du 15.11.2016, p. 13
 Décision d'exécution (UE) 2017/246 ; JO L 36 du 11.2.2017, p. 59
 Décision d'exécution (UE) 2017/818 ; JO L 122 du 13.5.2017, p. 73

⁸ Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen ; RS **0.362.31**

européen et le président du Conseil de l'UE). Le 26 juin 2024, le Conseil fédéral a adopté l'échange de notes sur la reprise de ce règlement sous réserve de l'accomplissement des exigences constitutionnelles. La note de réponse a été transmise à l'UE le 28 juin 2024.

Le présent projet vise à reprendre ce développement de l'acquis de Schengen dans les délais impartis et à créer les bases légales nécessaires à sa mise en œuvre. Pour ce faire, la Suisse dispose d'un délai de deux ans au maximum et celui-ci arrive à échéance le 13 juin 2026.

2.1.2 Solutions étudiées

La possibilité d'insérer, dans l'arrêté fédéral concernant la reprise et la mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1717, une disposition permettant, en cas de pandémie touchant la Suisse, de limiter le trafic des personnes par voie aérienne par une interdiction de vol afin d'empêcher l'introduction de variants préoccupants ou résistants aux anticorps, a été étudiée, mais n'a pas été retenue. Le 21 décembre 2020, à la suite de la découverte d'une nouvelle souche plus contagieuse du coronavirus en Grande-Bretagne et en Afrique du Sud, le Conseil fédéral a adopté des mesures visant à empêcher autant que possible sa propagation. Il a ordonné une interdiction temporaire du trafic aérien entre la Suisse, la Grande-Bretagne et l'Afrique du Sud. Suite à cela, l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) a interrompu les liaisons aériennes entre la Suisse et ces deux pays. D'autres liaisons aériennes entre la Suisse et l'Afrique du Sud, le Botswana, l'Eswatini, le Lesotho, le Mozambique, la Namibie et le Zimbabwe ont ensuite été suspendues du 26 novembre 2021 au 4 décembre 2021. Les mesures ordonnées n'ont toutefois pas permis d'atteindre l'objectif visé, raison pour laquelle on a renoncé à créer une base légale au niveau de la loi.

2.1.3 Déroulement et résultats des négociations

En vertu de l'art. 4 AAS, la Suisse est autorisée, dans le cadre de son droit de participation à l'élaboration de l'acquis, à prendre part aux groupes de travail du Conseil de l'UE dans le domaine de Schengen. Elle peut notamment exprimer son avis et soumettre des suggestions. Elle ne dispose cependant pas du droit de vote (art. 7, par. 1, AAS).

La Commission européenne a présenté la proposition de règlement modifiant le CFS le 14 décembre 2021.

Les débats au sein du Conseil de l'UE ont duré du 7 janvier 2022 au 10 juin 2022, puis les négociations avec le Parlement européen (trilogie) se sont déroulées du 7 novembre 2023 au 14 février 2024.

Dans le cadre des négociations, les représentants de la Suisse ont pu clarifier des questions techniques et apporter leurs propositions de solutions.

Les sujets suivants ont donné lieu à des discussions particulièrement intenses en trilogie :

- la base légale pour l'adoption de restrictions de déplacements pendant les pandémies ;
- l'intensification de la coopération policière en tant que mesure alternative à la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures ;
- les aspects en lien avec le domaine de la migration (instrumentalisation, procédure de transfert) ;
- le cadre pour la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures.

Le compromis obtenu a été approuvé par le Parlement européen en session plénière le 24 avril 2024 et par le Conseil des ministres le 24 mai 2024. Le règlement de l'UE a été adopté formellement le 13 juin 2024 lors de la signature de l'acte juridique afférent par la présidente du Parlement européen et le président du Conseil de l'UE. Le développement de l'acquis de Schengen a toutefois été notifié à la Suisse de manière anticipée le 24 mai 2024

2.1.4 Procédure de reprise des développements de l'acquis de Schengen

Conformément à l'art. 2, par. 3, AAS, la Suisse s'est engagée à reprendre tout acte juridique édicté par l'UE en tant que développement de l'acquis de Schengen après la signature de l'AAS, le 26 octobre 2004, et, si nécessaire, à le transposer en droit suisse.

L'art. 7 AAS prévoit une procédure spéciale pour la reprise et la mise en œuvre des développements de l'acquis de Schengen. En premier lieu, l'UE notifie « sans délai » à la Suisse l'adoption d'un acte constituant un développement de l'acquis de Schengen. Le Conseil fédéral dispose ensuite d'un délai de 30 jours pour indiquer à l'institution compétente de l'UE (Conseil de l'UE ou Commission européenne) si la Suisse reprendra ou non le développement et, le cas échéant, dans quel délai. Le délai de 30 jours commence à courir à la date de l'adoption de l'acte juridique par l'UE (art. 7, par. 2, let. a, AAS).

Si l'acte en question revêt un caractère juridiquement contraignant, la notification par l'UE ainsi que la note de réponse de la Suisse constituent un échange de notes qui représente, du point de vue de la Suisse, un traité de droit international. Conformément aux dispositions constitutionnelles, ce traité doit être approuvé soit par le Conseil fédéral, soit par le Parlement et, en cas de référendum, par le peuple.

Le règlement (UE) 2024/1717 à reprendre revêt un caractère juridiquement contraignant. Sa reprise doit par conséquent être effectuée par conclusion d'un échange de notes.

En l'espèce, l'approbation de l'échange de notes relève de la compétence de l'Assemblée fédérale (voir le ch. 2.9.3). La Suisse a donc notifié à l'UE le 28 juin 2024 dans sa note de réponse qu'elle ne pourra, sur le plan juridique, être liée par le développement en question qu'« après l'accomplissement de ses exigences constitutionnelles » (art. 7, par. 2, let. b, AAS). Le délai maximal dont dispose alors la Suisse pour la re-

prise et la mise en œuvre du développement est de deux ans à compter de la notification de l'acte en question par l'UE, y compris pour l'organisation d'une votation en cas d'aboutissement d'une demande de référendum.

Le règlement (UE) 2024/1717 vise à modifier le CFS, qui relève des accords de Schengen.

Il s'agit d'un règlement de l'UE que la Suisse a déjà repris en tant que développement de l'acquis de Schengen. Dans le cadre de la reprise du règlement modificatif, la Suisse doit donc procéder aux modifications requises des bases légales nationales correspondantes.

Dès que la procédure nationale a pris fin et que toutes les exigences constitutionnelles liées à la reprise et à la mise en œuvre de l'acte ont été accomplies, la Suisse en informe sans délai par écrit le Conseil de l'UE et la Commission européenne. Si aucun référendum n'est demandé, la Suisse leur communique cette information, assimilée à la ratification de l'échange de notes, dès l'échéance du délai référendaire.

Par conséquent, la Suisse dispose d'un délai maximal de deux ans, à compter de la date de notification de l'acte par l'UE, pour reprendre le règlement et le mettre en œuvre. Le règlement ayant été notifié à la Suisse le 24 mai 2024, donc avant son adoption formelle, le 13 juin 2024, il est justifié de faire courir le délai seulement à partir du 13 juin 2024, ce qui porte l'échéance du délai de deux ans au 13 juin 2026. L'éventuelle non-reprise d'un développement de l'acquis de Schengen peut entraîner, en dernier recours, la fin de la coopération Schengen dans son ensemble et donc également la fin de la coopération Dublin (art. 7, par. 4, AAS en relation avec l'art. 14, par. 2, de l'accord d'association à Dublin [AAD]⁹)¹⁰.

2.1.5 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet 1 ne figure pas expressément dans le message du 24 janvier 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027¹¹ ni dans l'arrêté fédéral du 6 juin 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027¹². Il s'inscrit cependant dans l'objectif 17 dudit programme (« La Suisse mène une politique cohérente en matière d'asile et d'intégration, saisit les chances qu'offre l'immigration et œuvre en faveur d'une coopération européenne et internationale efficace »).

⁹ Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un État membre ou en Suisse ; RS 0.142.392.68

¹⁰ Voir le message relatif à l'approbation des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne, y compris les actes législatifs relatifs à la transposition des accords (« accords bilatéraux II »), FF 2004 5593, 5756 ss.

¹¹ Le message sur le programme de la législature 2023 à 2027 est publié dans la Feuille fédérale uniquement sous forme de renvoi, FF 2024 525 : www.fedlex.admin.ch > Informations générales > Étendue de la publication > Publication sous la forme d'un renvoi

¹² FF 2024 1440

Il fait également l'objet de la stratégie de politique extérieure 2024–2027 du Conseil fédéral¹³ : la Suisse met à profit son association à Schengen/Dublin pour œuvrer en faveur de la lutte contre la criminalité et la migration irrégulière ainsi que de la protection des frontières extérieures et d'un système Dublin efficace au niveau européen. En reprenant et en mettant en œuvre les développements de l'acquis de Schengen, elle renforce sa propre sécurité et celle de l'Europe.

La reprise et la mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1717 (projet 1) n'entrent en conflit avec aucune stratégie du Conseil fédéral et sont adaptées pour remplir les obligations de la Suisse découlant de l'AAS.

2.2 Observations concernant la procédure de consultation

2.2.1 Remarques générales

Généralités

Une procédure de consultation a été menée du 26 juin au 17 octobre 2024¹⁴, conformément à l'art. 3, al. 1, let. c, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo)¹⁵.

Au total, 52 réponses ont été rendues par écrit sur les 3 projets¹⁶, soit 24 cantons, 5 partis politiques (le PLR, Les Libéraux-Radicux [PLR], les VERT-E-S, le Centre, le Parti socialiste suisse [PS], l'Union démocratique du Centre [UDC]), 3 associations faitières de l'économie (l'Union patronale suisse [UPS], l'organisation faitière des entreprises suisses [economiesuisse] et l'Union syndicale suisse [USS]), le Tribunal fédéral (TF), le Tribunal administratif fédéral (TAF) et 18 autres milieux intéressés.

Parmi eux, 3 cantons (AR, GR, ZG) et 7 autres participants (l'UPS, le TF, le TAF, le Centre patronal, l'Association des offices suisses du travail [AOST], l'Association suisse des officiers de l'état civil [ASOEC] et l'Association des services cantonaux de migration [ASM]) ont expressément renoncé à se prononcer sur le contenu des projets.

Synthèse des résultats de la procédure de consultation sur les 3 projets

La plupart des participants sont favorables aux 3 projets et aux modifications de loi qu'ils nécessitent. Tandis que 14 participants (AG, AI, BE, BS, FR, GL, LU, NE, SG, TG, UR, VD, VS et la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police [CCDJP]) n'ont fait aucune observation, 16 autres (BL, GE, NW, OW, SH, SO, TI, ZH, le Centre, le PLR, economiesuisse, AEROSUISSE,

¹³ www.dfae.admin.ch > Politique extérieure > Stratégie et fondamentaux > Stratégie de politique extérieure 2024–2027

¹⁴ www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2024 > DFJP

¹⁵ RS 172.061

¹⁶ À propos des projets 2 et 3, voir les ch. 3.2 et 4.2.

la Fédération des entreprises romandes [FER], les aéroports de Genève et de Zurich ainsi que la Conférence des commandantes et commandants des polices cantonales de Suisse [CCPCS]) ont formulé des remarques concernant les 3 projets.

Les participants à la consultation saluent en particulier le fait que la modification du CFS (projet 1) permette de mettre désormais en place une politique uniforme à l'échelle européenne en cas de menace pour la santé publique, ce qui est non seulement plus judicieux que des solutions nationales, mais contribue aussi à renforcer la sécurité à l'intérieur de l'espace Schengen. L'harmonisation de la terminologie de la LEI avec celle du CFS (projet 3) est également approuvée par la majorité des participants, qui estiment qu'elle favorise une meilleure cohérence juridique. Par ailleurs, plusieurs cantons voient d'un bon œil le fait que les modifications apportées n'aient aucune conséquence en termes de finances et de personnel.

Les VERT-E-S, l'Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers (ODAE), l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR), l'USS, le PS et la plateforme « Société civile dans les centres fédéraux d'asile » (SCCFA) sont sur le principe favorables à la reprise et à la mise en œuvre du règlement modificatif, car ils estiment que l'association de la Suisse à Schengen ne doit pas être mise en péril. Ils se montrent toutefois critiques sur certains points, notamment l'accès à la procédure d'asile, le respect des droits de l'homme en cas de refoulement à la frontière et la durée de l'éventuel contrôle aux frontières intérieures.

AsyLex, Jesuiten-Flüchtlingsdienst Schweiz (JRS), les Juristes démocrates de Suisse (JDS), Politbeobachter et Solinetz rejettent, quant à eux, les 3 projets. Ils s'opposent à la reprise et à la mise en œuvre du règlement modificatif, en premier lieu parce qu'ils estiment qu'elles porteraient gravement atteinte aux droits de l'homme, notamment à ceux des personnes vulnérables. Leurs critiques portent notamment sur le fait que la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures et la nouvelle procédure de transfert restreindront le droit à l'asile, que cette nouvelle procédure enfreindra le principe de non-refoulement et qu'un recours éventuel contre la décision de transfert n'aura pas d'effet suspensif. Ils désapprouvent par ailleurs la création d'un nouveau droit d'accès au N-ETIAS pour le DFAE, notamment pour des raisons tenant à la protection des données. Ils expriment également des réserves concernant le projet 3 pour les mêmes motifs.

L'UDC est le seul parti politique à rejeter les 3 projets. Elle émet notamment des critiques sur le transfert à l'UE de compétences relatives à l'adoption de restrictions d'entrée et d'autres mesures de protection de la santé publique. La Suisse devrait, selon elle, pouvoir prendre ces décisions de manière souveraine. Elle considère par ailleurs que « les quelques mesurette allant dans le bon sens ne sont pas aptes à enquêter l'immigration clandestine massive subie par la Suisse ».

D'autres critiques portent sur l'introduction prématurée des dispositions relatives à l'application de restrictions d'entrée en cas de menace pour la santé publique. Economiesuisse, l'aéroport de Zurich et AEROSUISSE soulignent qu'il serait préférable d'attendre les débats parlementaires sur la loi du 28 septembre 2012 sur les épidémies (LEp)¹⁷.

2.2.2 Présentation détaillée et appréciation des résultats de la procédure de consultation

Réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures (nouveaux art. 21 bis, 25 à 27 bis et 33 CFS ; art. 8 P-LEI)

economiesuisse approuve expressément les nouvelles dispositions relatives à la réintroduction unilatérale du contrôle aux frontières intérieures (nouveaux art. 25 à 27 bis et 33 CFS), car elles permettent l'application de règles reconnues et respectées par tous les États Schengen. Le Centre souligne, quant à lui, que les modifications proposées laissent à la Suisse une marge de manœuvre suffisante pour réagir immédiatement, au moyen de contrôles aux frontières, en cas de *menaces imprévisibles*. En cas d'*événements prévisibles*, elle aura également la possibilité, si la menace vient à s'aggraver, d'ordonner la réintroduction du contrôle à la frontière à des fins de protection. Les aéroports de Zurich et de Genève, GE et AEROSUISSE considèrent qu'il est indispensable que les aéroports nationaux de Bâle, Genève et Zurich soient préalablement consultés si l'on décide de recourir à une telle mesure. Ils devront ensuite être étroitement associés à la mise en œuvre, tant les conséquences sur les opérations aéroportuaires et les flux des passagers sont considérables.

economiesuisse, le PLR, les VERT-E-S ainsi que les aéroports de Genève et de Zurich affirment cependant que la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures, telle qu'elle est prévue à l'art. 8, al. 1, P-LEI, doit rester une exception. Il doit s'agir uniquement d'une mesure de dernier recours, à mettre en œuvre lorsqu'il n'existe pas de mesures alternatives pour garantir la sécurité et l'ordre publics. Les VERT-E-S souhaitent que les contrôles ne soient réalisés aux frontières intérieures que dans des cas exceptionnels et justifiés et qu'ils soient aussi brefs que possible.

economiesuisse attache une importance particulière aux mesures appropriées qui doivent accompagner la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures en vertu de l'art. 26 CFS. Elle considère que les mesures alternatives nécessitent un échange étroit, si possible institutionnalisé, entre les autorités suisses et les autorités compétentes des pays limitrophes. Le PLR demande, par ailleurs, que l'évaluation de l'incidence de telles mesures sur les régions transfrontalières soit rigoureuse et transparente.

AsyLex, JRS, l'OSAR et Solinetz s'opposent fermement à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures Schengen en Suisse. Ils exigent que l'accès à la procédure d'asile soit garanti en tout temps à la frontière suisse. L'OSAR et Solinetz demandent en outre qu'en cas de doute sur l'existence d'une demande d'asile, la personne concernée soit soumise à une procédure d'asile.

Les JDS, l'ODAE, l'OSAR, l'USS et la SCCFA considèrent que la décision de prolonger la durée du contrôle aux frontières intérieures pour une période pouvant aller jusqu'à deux ou trois ans est disproportionnée. Les JDS et l'OSAR font à cet égard remarquer que certains États membres de l'UE dépassent déjà régulièrement la durée maximale autorisée.

Politbeobachter, AsyLex, JRS, les JDS et Solinetz estiment que la décision de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures est d'une telle portée qu'elle ne devrait en aucun cas être prise par un seul département mais qu'elle devrait l'être au moins par le Conseil fédéral.

L'UDC demande que les personnes qui entrent en Suisse soient systématiquement contrôlées, physiquement ou électroniquement, de manière à ce que l'entrée sur le territoire soit refusée à celles qui ne disposent ni d'un titre de séjour valable ni d'une autorisation d'entrée. Elle estime que la Suisse doit gérer ses frontières de manière autonome, et ce aussi bien en période de crise migratoire ou pandémique qu'en période ordinaire.

Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral approuve la révision du CFS, qui vise à améliorer la gestion des frontières extérieures Schengen et à renforcer la coopération entre les États membres. Face aux situations de crise, il est essentiel que l'ensemble de l'espace Schengen adopte une approche coordonnée. Le recours à des mesures incohérentes peut entraver la circulation des personnes à l'intérieur de cet espace et avoir une incidence négative, qu'il convient d'atténuer, sur les personnes vivant et travaillant dans les régions frontalières ainsi que sur les chaînes d'approvisionnement.

Le principe selon lequel la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures ne doit être envisagée qu'en dernier recours, lorsqu'il n'existe pas d'autres mesures appropriées, a été maintenu dans la nouvelle version du CFS. Malgré les demandes formulées par Politbeobachter, AsyLex, JRS, les JDS et Solinetz, aucune modification n'a été apportée à la répartition actuelle des compétences existant en Suisse concernant cette décision, celle-ci ayant fait ses preuves.

Le Conseil fédéral estime que toute décision relative à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures doit impérativement respecter le principe de proportionnalité. Il convient également de prendre en compte son incidence sur le fonctionnement des régions transfrontalières ainsi que la situation en matière de sécurité. Jusqu'à présent, le Conseil fédéral a eu recours à cette mesure notamment lors de l'Euro 2008 et durant la pandémie de COVID-19.

Le Conseil fédéral accorde, par conséquent, tout comme *economiesuisse*, une importance particulière aux mesures existantes et nouvelles qui doivent être mises en place avant la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures. Il existe déjà une coopération policière étroite avec les pays voisins. Le Conseil fédéral souligne en outre que la Suisse dispose d'un dispositif douanier permanent à ses frontières intérieures, sans qu'il lui soit nécessaire d'y réintroduire le contrôle. L'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF) est donc présent à la frontière et dans les zones frontalières, où il contrôle en permanence, dans le cadre de son mandat, la circulation transfrontalière des marchandises et des personnes en fonction des risques et de la situation. Le dispositif douanier en place peut par conséquent être adapté à court terme si nécessaire. Le maintien de contrôles douaniers renforcés sur le long terme nécessitera toutefois de mobiliser davantage de personnel. Enfin, le CFS prévoit une nouvelle procédure de transfert pour les étrangers en séjour irrégulier appréhendés dans les

zones frontalières intérieures dans le cadre d'une coopération bilatérale entre les États voisins.

Il n'est pas toujours possible, en raison de l'urgence de la situation ou de la classification des informations concernant des situations de danger concrètes, d'impliquer des acteurs externes à l'administration avant d'ordonner la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures. Il se peut aussi, dans certains cas, que les différents acteurs ne soient pas tous concernés de la même manière, car le contrôle temporaire aux frontières ne peut être réintroduit qu'à certains points de passage frontaliers. De plus, il est possible de consulter ces acteurs après que la décision a été prise. C'est pourquoi la demande des aéroports de Zurich et de Genève, de GE et d'AEROSUISSE n'a pas été prise en compte dans le projet de loi. Il est cependant à noter qu'un nouveau concept interne à l'administration est en cours d'élaboration pour la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures. L'objectif est d'examiner comment il sera possible d'impliquer les parties prenantes concernées en temps utile à l'avenir.

Pour répondre aux préoccupations exprimées par certains, qui craignent que la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures empêche le dépôt des demandes d'asile, le Conseil fédéral indique que le droit suisse en matière d'asile garantit aux ressortissants de pays tiers le droit de déposer une demande d'asile au moment de leur entrée en Suisse, même si le contrôle aux frontières intérieures a été réintroduit.

Le Conseil fédéral fait remarquer que le présent projet établit le cadre juridique applicable à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures, mais qu'il ne constitue pas la décision autorisant le recours à une telle mesure ou l'adaptation du dispositif de contrôle déjà en place aux frontières intérieures de la Suisse.

La migration irrégulière et la migration secondaire, qui ont des origines multiples, peuvent être influencées par de nombreux facteurs. En conséquence, le Conseil fédéral s'en tient à l'analyse qu'il a développée précédemment, à savoir que la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures n'a qu'un impact limité sur la gestion de la migration irrégulière, comme on a pu le constater ces dernières années à de nombreuses frontières européennes. De plus, on enregistre depuis fin 2023 une baisse des entrées illégales en Suisse, et ce alors qu'aucun contrôle systématique n'a été mis en place aux frontières intérieures.

Le Conseil fédéral insiste sur la nécessité de lutter contre la migration secondaire irrégulière. Il estime toutefois que la solution ne réside pas dans le contrôle aux frontières intérieures, mais dans la coopération internationale. Ainsi, la Suisse soutient des initiatives communes en matière de politique migratoire au niveau européen et a élaboré des plans d'action avec l'Allemagne, l'Autriche et la France pour lutter contre ce phénomène. Il convient de privilégier d'autres mesures, telles que l'intensification de la coopération policière bilatérale, plutôt que de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures.

Nouvelle procédure de renvoi (nouvel art. 23 bis CFS ; art. 8 P-LEI)

Le PLR et la FER approuvent la nouvelle procédure de renvoi mise en place pour lutter contre la migration secondaire. La CCPCS fait remarquer que l'application de l'art. 64c^{bis} en relation avec l'art. 64d, al. 2, let. g, P-LEI présuppose l'existence d'un accord de coopération au sens du nouvel art. 23 bis CFS avec l'État voisin. Or, la Suisse n'a à l'heure actuelle conclu aucun accord de ce type, raison pour laquelle il serait judicieux d'examiner, à tout le moins, la possibilité de créer les bases légales requises ou d'étendre les traités existants, faute de quoi cette réglementation resterait sans objet.

Dans leurs prises de position, le PS et la SCCFA se réfèrent à l'arrêt rendu par la Cour de justice de l'UE (CJUE)¹⁸ dans l'affaire C-143/22, qui confirme qu'en cas de refus d'entrée prononcé dans le cadre d'un contrôle aux frontières intérieures, la personne concernée ne peut être renvoyée immédiatement vers le pays voisin. Elle doit faire l'objet d'une décision de retour (prévoyant une obligation de quitter l'espace Schengen), sujette à recours. Cette décision doit être écrite et motivée et prévoir un délai pour permettre à l'intéressé de quitter volontairement le pays.

L'ODAE considère que cette nouvelle procédure de renvoi présente un risque potentiel pour les droits des personnes concernées, notamment en ce qui concerne l'accès à un recours effectif et le respect des droits de l'homme. AsyLex, les VERT-E-S, JRS, les JDS, l'OSAR, Solinetz, le PS et la SCCFA relèvent, eux aussi, que les renvois à la frontière doivent toujours être exécutés en tenant compte des droits de l'homme et en s'assurant de leur respect. Dans ce contexte, les JDS, l'ODAE, le PS, l'OSAR et la SCCFA soulignent notamment que les besoins particuliers des groupes de personnes vulnérables doivent être pris en compte à tout moment. En outre, les VERT-E-S, les JDS, l'OSAR et la SCCFA exigent que, dans les cas où la minorité n'est pas clairement établie, le doute soit permis et qu'on fasse appel à une personne de confiance pour accompagner l'intéressé.

De l'avis des VERT-E-S, du PS, des JDS, de l'OSAR et de la SCCFA, l'extension des contrôles à la « zone frontalière » accroît le risque de contrôles arbitraires et abusifs. En effet, ces contrôles sont soumis à des règles moins strictes en ce qui concerne les personnes visées, l'infrastructure, les compétences et leur saisie. À cela s'ajoute le fait que la notion de « zone frontalière » n'est pas suffisamment claire. Le PS, l'OSAR et l'USS proposent donc de définir précisément, dans une ordonnance ou au moins une directive, les régions de la Suisse qui doivent être considérées comme des zones frontalières, ce qui implique également d'indiquer dans le formulaire type destiné au transfert des personnes appréhendées dans les zones frontalières intérieures le lieu exact où le contrôle a eu lieu.

De l'avis du PS, des JDS, de l'ODAE, de l'OSAR et de la SCCFA, les décisions de renvoi devraient être systématiquement traduites et remises aux personnes concernées dans une langue qu'elles comprennent, et pas seulement sur demande. Selon les JDS,

¹⁸ Arrêt ECLI:EU:C:2023:689 de la Cour du 21 septembre 2023 dans l'affaire C-143/22 dans la procédure contre ADDE, curia.europa.eu > Jurisprudence > Accès au Recueil numérique > Recueil général > Cour de justice

l'ODAE, l'USS, l'OSAR, le PS et la SCCFA, les personnes concernées ont la possibilité d'être accompagnées par un représentant légal et devraient être informées de ce droit par des points de contact dans une langue qu'elles comprennent. De plus, une fiche d'information, qui devrait être rendue publique à des fins de transparence, devrait être remise à chaque personne concernée afin de l'informer de ses droits et de ses possibilités.

Selon AsyLex, les JDS, les VERT-E-S, JRS, l'ODAE, l'OSAR, Solinetz, le PS et la SCCFA, il est impératif que les recours contre les renvois à la frontière et dans l'espace proche de la frontière aient un effet suspensif, faute de quoi le droit à un recours effectif serait vidé de sa substance. AsyLex, les JDS, JRS, l'OSAR, Solinetz et la SCCFA considèrent en outre que le délai de cinq jours ouvrables prévu pour déposer un recours est insuffisant, laissant trop peu de temps à l'intéressé pour trouver un représentant légal. Ils souhaitent donc que ce délai soit étendu à au moins dix jours.

Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral est favorable à la nouvelle procédure de renvoi et estime, comme la CCPCS, qu'il est nécessaire d'en définir les modalités avec les pays voisins. Le Département fédéral de justice et police (DFJP), le Département fédéral des finances (DFF) et le DFAE examinent, en collaboration avec les pays voisins de la Suisse, dans quelle mesure il convient d'établir de nouveaux accords ou de revoir les accords existants.

La nouvelle procédure de renvoi est notamment conforme à la directive 2008/115/CE (directive sur le retour)¹⁹. La personne concernée reçoit une décision de renvoi sujette à recours lui notifiant son transfert vers l'autre État Schengen. Le Conseil fédéral estime qu'il ne serait pas pertinent de définir la notion d'« zones frontalières » dans une réglementation générale. En effet, la nouvelle procédure de renvoi ne pouvant être mise en œuvre que dans le cadre d'une coopération avec les pays voisins, il convient de convenir avec chacun d'eux des zones frontalières intérieures couvertes par cette coopération. Une approche unilatérale ne serait ni efficace ni applicable en pratique. En outre, on a volontairement opté pour une notion vague, afin de pouvoir tenir compte des réalités régionales et géographiques dans les accords administratifs de l'OFDF.

Comme dans toute autre procédure de renvoi, les besoins particuliers des groupes de personnes vulnérables et l'intérêt supérieur des enfants doivent être pris en compte à tout moment. Ainsi, le CFS prévoit explicitement que si l'État Schengen procédant au transfert présume que l'intéressé est mineur, il doit informer l'État Schengen d'accueil de cette présomption. Les deux États Schengen doivent veiller à ce que toutes les mesures soient prises dans l'intérêt supérieur de l'enfant et conformément à leur droit national. Ils doivent donc s'assurer ensemble que cet intérêt soit toujours préservé.

¹⁹ Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (directive sur le retour) ; JO L 348 du 24.12.2008, p. 98

L'accès à la procédure d'asile est garanti en tout temps. Le CFS prévoit expressément que cette procédure de renvoi ne s'applique pas aux requérants d'asile (nouvel art. 23 *bis*, par. 1, al. 2).

Les formulaires types destinés au transfert sont actuellement disponibles dans 17 langues et ne sont traduits que sur demande. Ce procédé a prouvé son efficacité et sera également utilisé pour la nouvelle procédure de renvoi. C'est la raison pour laquelle aucune modification n'a été introduite à ce sujet dans le projet. Cependant, on examine actuellement s'il est techniquement possible d'indiquer le lieu exact où a lieu le contrôle. Lors de l'élaboration de la fiche d'information, il faudra réfléchir aux informations qu'elle devra contenir.

Le Conseil fédéral s'oppose également à l'octroi automatique d'un effet suspensif et à la demande formulée par plusieurs participants de renoncer à la possibilité d'un placement en rétention. Le nouvel art. 23 *bis* CFS prévoit que l'introduction d'un recours contre la nouvelle décision de transfert n'a pas d'effet suspensif. La Suisse ne peut donc en disposer autrement. Si la rétention n'était pas possible, la nouvelle mesure de renvoi dans la zone frontalière intérieure serait totalement inefficace, car la personne pourrait entre-temps s'évanouir dans la nature. En outre, la courte durée du délai de recours a fait ses preuves dans la pratique, par exemple lors des renvois aux frontières extérieures de la Suisse à l'aéroport. Le délai n'est en pareils cas que de 48 heures et le recours n'a pas non plus d'effet suspensif (art. 65, al. 2, LEI).

Restrictions d'entrée et autres mesures de protection de la santé publique aux frontières extérieures de l'espace Schengen (nouveaux art. 21 bis, 25 à 27 bis et 33 CFS ; art. 8 P-LEI)

Le Centre et la FER se félicitent de l'introduction dans le règlement de l'UE d'un mécanisme de sauvegarde spécifique pour faire face aux urgences de santé publique dans l'espace Schengen. Le Centre relève toutefois qu'il est impératif que le Conseil fédéral puisse ordonner des restrictions d'entrée et d'autres mesures plus strictes que celles prévues par le règlement d'exécution du Conseil des ministres, si cela semble nécessaire pour protéger la santé publique en Suisse.

Selon economiesuisse, les autorités suisses devraient, en cas d'urgence de santé publique de grande ampleur mettant en péril le fonctionnement de l'espace Schengen, chercher à adopter le plus tôt possible une approche coordonnée avec les autorités compétentes des pays voisins, sans attendre l'intervention de la Commission européenne.

AsyLex, JRS, les JDS et Solinetz considèrent que les notions d'« urgence de santé publique de grande ampleur » et de « circonstances exceptionnelles », utilisées respectivement à l'art. 8, al. 3, let. a, AP-LEI et à l'art. 8, al. 3, let. b, AP-LEI, ne sont pas suffisamment claires ni précises. Ils estiment en outre que des « manquements graves » ne devraient pas conduire à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières.

De l'avis d'AEROSUISSE et de l'aéroport de Zurich, il serait judicieux d'attendre que le Parlement adopte la révision de la LEp avant de débattre de cette modification de la LEI. C'est la raison pour laquelle l'aéroport de Zurich propose de renoncer aux art. 8, al. 3, let. a, 65a et 67, al. 2, let. c, AP-LEI.

Selon les JDS, la reformulation de l'art. 65a AP-LEI est trop restrictive, n'autorisant aucune exception. Les JDS, l'OSAR et la SCCFA estiment qu'il doit être possible de déposer une demande d'asile à la frontière et donc d'avoir accès à la procédure d'asile. C'est pourquoi ils demandent qu'une exception soit prévue pour les requérants d'asile et les personnes en fuite. Aucune interdiction d'entrée ne devrait pouvoir être prononcée à leur encontre.

Position du Conseil fédéral

Ces dispositions visent à mieux coordonner les mesures requises au niveau européen pour protéger la santé publique et à améliorer la planification des États Schengen. Les enseignements tirés de la pandémie de COVID-19 ont mis en lumière que l'adoption par les différents États Schengen d'approches incohérentes peut parfois mettre en péril le bon fonctionnement du marché intérieur de l'UE, entraver la circulation des personnes au sein de l'UE et avoir une incidence négative sur les personnes vivant et travaillant dans les régions frontalières ainsi que sur les chaînes d'approvisionnement. Il faut éviter que les États membres fassent cavalier seul. La proposition d'AEROSUISSE et de l'aéroport de Zurich d'attendre le débat parlementaire sur la révision de la LEp ne peut être mise en œuvre dans le cas présent en raison des calendriers des différents projets. La reprise et la mise en œuvre du règlement modificatif doivent être adoptées et la législation d'application nécessaire doit être entrée en vigueur d'ici la mi-mai 2026. Un délai plus long est prévu pour la procédure législative relative à la LEp. La proposition soumise dans le cadre de la procédure de consultation d'insérer à l'art. 41 LEp un nouvel al. 5 prévoyant une exception pour le transport international de personnes dans la zone de transit des aéroports sera examinée dans le cadre du projet de LEp.

En outre, le Conseil fédéral pense qu'il n'est pas nécessaire de prévoir une exception pour les requérants d'asile, comme le proposent les JDS, l'OSAR et la SCCFA. La loi du 26 juin 1996 sur l'asile (LAsi)²⁰ demeure ici applicable. Le dépôt d'une demande d'asile reste donc possible dans ce cas. La réglementation relative aux interdictions d'entrée ne s'applique pas aux requérants d'asile.

À propos des demandes de clarification de certaines notions, le Conseil fédéral fait remarquer que la notion d'« urgence de santé publique de grande ampleur » est définie dans le CFS (modification de l'art. 2, point 27), CFS). Pour ce qui est de la notion de « circonstances exceptionnelles », celle-ci a délibérément été formulée de manière ouverte. Il s'agit de circonstances susceptibles de mettre en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen aux frontières intérieures.

²⁰ RS 142.31

Autres demandes formulées

AsyLex, JRS et Solinetz s'opposent à la modification apportée à l'art. 67, al. 2, let. c, AP-LEI. Ils estiment que cette nouvelle disposition est formulée de manière trop restrictive, n'autorisant aucune exception. L'al. 2, let. c, devrait, selon eux, prévoir une exception pour les requérants d'asile et les personnes en fuite, et aucune interdiction d'entrée ne devrait être prononcée à leur encontre.

ZH propose que l'obligation de communiquer certaines données, instaurée à l'art. 92 AP-LEI, ne concerne pas seulement les entreprises de transport aérien, mais aussi les entreprises de transport qui acheminent des personnes par voie maritime ou terrestre. Il suggère en outre que non seulement les autorités chargées du contrôle à la frontière mais aussi et surtout les autorités sanitaires cantonales, qui sont chargées de surveiller le respect des éventuelles mesures de quarantaine ou des autres mesures sanitaires adoptées, soient informées de l'arrivée sur le territoire de passagers provenant de régions à risque. C'est pourquoi il tient à ce que l'introduction du nouvel art. 92, al. 1^{bis}, AP-LEI donne lieu à une modification de l'art. 111c, al. 1, AP-LEI.

La CCPCS et ZH font remarquer que la réglementation prévue par l'art. 92a, al. 1, AP-LEI constitue sur le principe un instrument tout à fait adapté pour lutter contre la migration illégale, mais qu'elle reste pour l'heure inefficace, car le champ d'application de l'art. 122a, al. 1, LEI n'a pas été étendu simultanément. Sans la possibilité de sanctionner prévue à l'art. 122a, al. 1, LEI, il s'avère impossible pour les autorités d'imposer l'obligation prévue à l'art. 92a, al. 1, AP-LEI aux entreprises de transport aérien. Par conséquent, la CCPCS et ZH suggèrent d'étendre le champ d'application de l'art. 122a, al. 1, LEI.

Les JDS, l'OSAR et le PS soulignent qu'il faut prendre en compte, lors de la mise en œuvre de ce développement de l'acquis de Schengen, le risque de « profilage racial », qui est contraire à l'interdiction de discrimination et donc au droit international. Il serait important que les autorités chargées du contrôle à la frontière soient davantage sensibilisées à ce sujet et que des mesures soient prises pour que les contrôles ne visent pas systématiquement des personnes perçues comme « étrangères » du fait de leur appartenance ethnoculturelle ou religieuse, de leur origine ou de leur couleur de peau.

Position du Conseil fédéral

À propos de la demande d'AsyLex, de JRS et de Solinetz, le Conseil fédéral renvoie à l'avis déjà exprimé plus haut, selon lequel il demeurera possible de déposer des demandes d'asile dans ces cas-là. Il n'est donc pas nécessaire de prévoir une exception. Une interdiction d'entrée ne sera prononcée qu'à l'encontre des personnes qui n'ont pas respecté à plusieurs reprises les restrictions d'entrée prévues à l'art. 65a LEI ou d'autres mesures visées à l'art. 41 LEp. Aussi est-il proposé de ne pas modifier le projet sur ce point.

L'art. 122a, al. 1, P-LEI a été modifié de manière à ce que toute violation du devoir de diligence au sens de l'art. 92, al. 1^{bis}, P-LEI puisse également être sanctionnée. Pour ce qui est de la sanction à appliquer en cas de violation de l'obligation de communiquer, le Conseil fédéral fait remarquer que cette question est déjà réglée à

l'art. 122*b* LEI. Dans le cadre du projet d'interopérabilité, l'art. 104 LEI avait été déplacé à l'art. 92*a* LEI, mais pas l'art. 104*c* LEI, qui régit l'obligation des entreprises de transport aérien de communiquer des données dans des cas particuliers. C'est la raison pour laquelle la demande de la CCPCS et de ZH n'est pas prise en compte.

La Suisse n'ayant que des frontières aériennes extérieures Schengen, il n'est pas donné suite à la demande de ZH de soumettre également les entreprises de transport qui acheminent des personnes par voie maritime ou terrestre à l'obligation de communiquer. L'art. 111*c*, al. 1, P-LEI n'est pas non plus modifié, car les personnes frappées d'une restriction d'entrée ne peuvent pas pénétrer sur le territoire suisse. Un échange de données n'est donc pas nécessaire.

En ce qui concerne le « profilage racial », le Conseil fédéral indique que l'OFDF est conscient de sa responsabilité en matière de protection des droits fondamentaux et qu'il s'engage, par différentes mesures, à prévenir le racisme et la discrimination. Les collaborateurs chargés de réaliser le contrôle sont pleinement formés et continuellement sensibilisés à la lutte contre le racisme et la discrimination ainsi qu'à la prévention du profilage racial dans le cadre de leur formation de base.

2.2.3 Modifications apportées au projet

Suite à la procédure de consultation, des modifications ont été apportées aux art. 7(al. 1, 2^e phrase, et 2), 8, 64*c* (al. 1, let. b, note de bas de page), 64*c*^{bis} (titre et al. 1 et 3), 64*d* (al. 2, phrase introductive [ne concerne que le texte français], let. e, note de bas de page, et g), 65 (al. 2, 1^{re} phrase, note de bas de page), 65*a* (al. 2), 67 (al. 2, phrase introductive [ne concerne que les textes français et italien] et let. c), 71 (al. 1, phrase introductive), 80*a* (al. 6), 92 (titre et al. 1^{bis}) et 122*a* (al. 1, 1^{re} phrase) P-LEI.

Il en va de même de l'art. 16, al. 2, let. o, et 5, let. c, ch. 1, P-LSIP.

2.3 Présentation du règlement (UE) 2024/1717

Afin de relever les défis qui se posent dans l'espace Schengen et à ses frontières extérieures, le règlement (UE) 2024/1717 à reprendre prévoit plusieurs nouvelles mesures. Il contient de nouvelles règles visant à faire face aux menaces aux frontières extérieures Schengen résultant de risques majeurs pour la santé publique (comme les pandémies) et à lutter contre l'instrumentalisation des migrants. La révision du CFS permet en outre d'adapter les règles relatives à la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures pour les rendre plus claires. De plus, le principe de proportionnalité est davantage mis en avant. Les États Schengen doivent en effet envisager d'autres mesures (coopération policière, utilisation de nouvelles technologies) avant de réintroduire en dernier recours, sur la base d'une décision unilatérale, le contrôle aux frontières intérieures. Enfin, ils ont désormais la possibilité, lorsqu'ils appréhendent dans des zones frontalières, lors de patrouilles de police communes, des ressortissants de pays tiers qui ne sont pas autorisés à entrer ou à séjourner sur leur territoire, de les transférer vers l'État qu'ils viennent de quitter.

2.3.1 **Application uniforme des mesures aux frontières extérieures en cas de menace pour la santé publique (art. 21 bis CFS)**

La pandémie de COVID-19 a mis en lumière les insuffisances des règles du CFS pour faire face aux situations de crise de cette ampleur.

Elle a nécessité l'adoption de mesures spécifiques aux frontières extérieures Schengen afin de ralentir la propagation du virus par-delà les frontières. Ainsi, le 16 mars 2020, la Commission européenne a présenté des lignes directrices recommandant aux États Schengen d'adopter des mesures communes visant à contenir la propagation du virus²¹. Parmi ces mesures figurait l'interdiction temporaire des franchissements non essentiels des frontières extérieures Schengen. Par la suite, ces mesures ont été prolongées à plusieurs reprises.

Le 15 avril 2020, la présidente de la Commission européenne et le président du Conseil de l'UE ont présenté une « Feuille de route européenne commune pour la levée des mesures visant à contenir la propagation de la COVID-19 », qui prévoyait, dans un premier temps, la levée des contrôles aux frontières intérieures selon une approche coordonnée. Par la suite, les restrictions temporaires aux frontières extérieures Schengen devaient être assouplies progressivement et de manière coordonnée, de manière à permettre aux résidents de pays tiers d'effectuer à nouveau des déplacements non essentiels vers l'UE ou l'espace Schengen.

En conséquence, le Conseil de l'UE a adopté en juin 2020 la recommandation (UE) 2020/912²². Cette recommandation a été notifiée à la Suisse le 30 juin 2020 en tant que développement de l'acquis de Schengen. Elle a été modifiée à plusieurs reprises par le Conseil de l'UE pendant la pandémie de COVID-19 et finalement abrogée par la recommandation (UE) 2022/2548²³.

Pendant la pandémie, on a pu observer qu'un grand nombre d'États Schengen ont réintroduit le contrôle aux frontières intérieures sur la base d'une décision unilatérale et que la recommandation susmentionnée était mise en œuvre de manières très différentes.

L'adoption d'approches incohérentes a parfois mis en péril le bon fonctionnement du marché intérieur de l'UE, entravé la circulation des personnes au sein de l'UE et eu un impact négatif sur les personnes vivant et travaillant dans les régions frontalières ainsi que sur les chaînes d'approvisionnement. Afin d'éviter de telles divergences à l'avenir, un nouveau mécanisme a été introduit dans le règlement à reprendre, permettant ainsi d'instaurer une pratique cohérente et contraignante. Le Conseil de l'UE se

²¹ Communication de la Commission du 16 mars 2020, « COVID-19 : restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE », COM(2020) 115 final

²² Recommandation (UE) 2020/912 du Conseil du 30 juin 2020 concernant la restriction temporaire des déplacements non essentiels vers l'UE et la possible levée de cette restriction, JO L 208 I du 1.7.2020, p. 1

²³ Recommandation (UE) 2022/2548 du Conseil du 13 décembre 2022 relative à une approche coordonnée concernant les déplacements vers l'Union pendant la pandémie de COVID-19 et remplaçant la recommandation (UE) 2020/912 du Conseil, JO L 328 du 22.12.2022, p. 146

voit ainsi conférer la compétence d'adopter rapidement, sur proposition de la Commission européenne, un règlement d'exécution prévoyant l'application de restrictions temporaires de déplacements aux frontières extérieures pour protéger la santé publique. L'art. 21 *bis* CFS définit tous les paramètres nécessaires à une telle décision. Les restrictions ne peuvent ainsi s'appliquer qu'aussi longtemps que la menace pour la santé publique dans l'espace Schengen persiste. Des restrictions sanitaires, pouvant inclure des tests, une quarantaine ou un isolement à domicile, peuvent également être imposées. Le CFS prévoit des exceptions aux restrictions à l'entrée pour plusieurs catégories de personnes (p. ex. les personnes jouissant du droit à la libre circulation ou les ressortissants de pays tiers qui sont des résidents de longue durée). Ces restrictions doivent être proportionnées et non discriminatoires. Il est à noter qu'un éventuel acte d'exécution du Conseil de l'UE constitue un développement de l'acquis de Schengen.

Par ailleurs, si les États Schengen ont la possibilité d'adopter, sur leur territoire, des restrictions plus strictes que celles prévues par le Conseil de l'UE dans l'acte d'exécution pour protéger la santé publique, ils doivent s'assurer que ces restrictions n'ont pas d'incidence négative sur le fonctionnement de l'espace (art. 21 *bis*, par. 2, CFS).

2.3.2 Réponse à l'instrumentalisation des migrants aux frontières extérieures (art. 5, par. 4, CFS)

La notion d'« instrumentalisation des migrants » désigne une situation dans laquelle un pays tiers suscite des flux de migration irrégulière à destination de l'UE, en encourageant activement ou en facilitant le déplacement de ressortissants de pays tiers vers les frontières extérieures. Afin d'apporter une réponse au rôle croissant joué par les acteurs étatiques dans ce phénomène, il a fallu modifier et compléter la disposition relative aux points de passage frontaliers (art. 5 CFS).

Les États Schengen touchés par ce phénomène peuvent ainsi immédiatement fermer temporairement des points de passage frontaliers ou limiter leurs heures d'ouverture (art. 5, par. 4, CFS). Ces mesures doivent être appliquées de manière proportionnée.

Lorsqu'un grand nombre de ressortissants de pays tiers tentent de franchir les frontières extérieures de manière non autorisée, en faisant usage de la force, les États Schengen peuvent désormais prendre les mesures proportionnées nécessaires pour préserver la sécurité et l'ordre public, pour autant qu'elles prennent pleinement en considération les droits fondamentaux des personnes concernées (art. 5, par. 4, CFS).

Ces nouvelles règles visent à faire face au nouveau phénomène que constitue l'instrumentalisation des migrants et donc à l'utilisation à des fins politiques des flux migratoires pour déstabiliser l'espace Schengen dans son ensemble.

2.3.3 **Nouveau mécanisme de sauvegarde de Schengen en cas d'urgence de santé publique de grande ampleur (art. 28 CFS)**

La réintroduction du contrôle aux frontières intérieures en cas d'urgence de santé publique de grande ampleur est une mesure susceptible de toucher plusieurs États Schengen et qui peut, en fonction de sa durée, entraver la libre circulation des personnes et des marchandises au sein de l'UE ou de l'espace Schengen.

Aussi le CFS prévoit-il un nouveau mécanisme de sauvegarde (art. 28), qui vise à créer un cadre cohérent pour recourir à cette mesure.

Ce mécanisme permet au Conseil de l'UE d'adopter, sur proposition de la Commission européenne, une décision d'exécution autorisant la réintroduction, selon une approche coordonnée, du contrôle aux frontières intérieures par les États Schengen pour une période de six mois, à condition qu'une urgence de santé publique de grande ampleur touche plusieurs d'entre eux. Si la menace persiste, la mesure peut être prolongée, sur proposition de la Commission européenne, pour des périodes supplémentaires n'excédant pas six mois (art. 28, par. 2). Le CFS ne prévoit pas de durée maximale totale pour ce cas de figure, mais la durée de la mesure ne doit pas excéder ce qui est strictement nécessaire pour répondre à la menace constatée (art. 25, par. 2).

Si la Commission européenne estime que ces contrôles ne sont pas proportionnés à la menace, elle peut recommander d'autres mesures. Ses recommandations ne sont toutefois pas juridiquement contraignantes.

Le droit des États Schengen de prendre d'autres mesures pour limiter la portée du contrôle aux frontières intérieures en vertu de l'art. 23 CFS demeure pleinement garanti.

Cette modification du CFS vise à mieux coordonner les mesures requises au niveau européen et à améliorer la planification des États Schengen, tout en respectant pleinement leur droit souverain de réintroduire le contrôle aux frontières.

Ce nouveau mécanisme vient compléter celui déjà prévu par l'art. 29 CFS en cas de manquements graves persistants liés au contrôle aux frontières extérieures, lequel n'a subi aucune modification.

2.3.4 **Nouvelles dispositions applicables à la réintroduction unilatérale du contrôle aux frontières intérieures par les États Schengen (art. 25 à 27 *bis* et 33 CFS)**

Pour faire face à la pandémie de COVID-19, à la crise migratoire de 2015 et à l'augmentation des menaces terroristes, certains États Schengen ont décidé de réintroduire le contrôle aux frontières pour une partie ou pour l'ensemble de leurs frontières intérieures. S'il s'agissait, au départ, de décisions qui répondaient à des événements clairement identifiables ou qui s'appuyaient pour une durée déterminée sur des décisions

d'exécution contenant des recommandations du Conseil de l'UE²⁴, elles ont fini par devenir des mesures de précaution permanentes dans certains de ces États, qui n'examinent pas la possibilité d'appliquer d'autres mesures telles que, par exemple, l'exercice des compétences de police.

C'est la raison pour laquelle les dispositions du CFS qui prévoient la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures par les États Schengen ont été modifiées. Les conditions et les procédures qui s'appliquaient jusque-là ont été précisées et complétées ponctuellement par de nouvelles prescriptions (art. 25 à 27 *bis* et 33 CFS).

L'art. 25 CFS définit le cadre juridique général applicable à la réintroduction, sur la base d'une décision unilatérale, du contrôle aux frontières intérieures par les États Schengen. Cette mesure doit notamment respecter les critères de nécessité et de proportionnalité et ne doit être appliquée qu'en « dernier recours », lorsqu'il n'existe aucune autre mesure pour garantir la sécurité intérieure et l'ordre public.

Le nouvel art. 25 *bis* établit la procédure applicable à la réintroduction, sur la base d'une décision unilatérale, du contrôle aux frontières intérieures par les États Schengen en réponse à des événements imprévisibles ou prévisibles.

Lorsqu'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure est *prévisible*, les États Schengen peuvent réintroduire, sur la base d'une décision unilatérale, le contrôle aux frontières intérieures pour une période de six mois et le prolonger pour des périodes renouvelables n'excédant pas six mois si la menace persiste (art. 25 *bis*, par. 5, CFS). Lorsqu'un contrôle aux frontières intérieures est en place depuis six mois conformément à l'art. 25 *bis*, par. 5 (menaces prévues), ils doivent en outre procéder à une évaluation des risques (art. 26, par. 2, CFS). La durée maximale totale de ce contrôle ne doit en principe pas excéder deux ans (art. 25 *bis*, par. 5, CFS) mais il est possible, en cas de situation exceptionnelle, de le prolonger deux fois au maximum, pour une durée de six mois supplémentaires à chaque fois (art. 25 *bis*, par. 6, CFS). Si le contrôle aux frontières est en place depuis douze mois en raison de la persistance de la menace, la Commission européenne doit rendre un avis sur la nécessité et la proportionnalité d'une telle mesure (art. 27 *bis*, par. 3, CFS).

En cas de menace *imprévisible*, les États Schengen peuvent réintroduire immédiatement, sur la base d'une décision unilatérale, le contrôle aux frontières intérieures pour une période de 30 jours désormais. Si la menace grave persiste au-delà de cette période, ils peuvent le prolonger pour une durée maximale n'excédant pas trois mois (contre 30 jours jusque-là) (art. 25 *bis*, par. 1 et 3, CFS).

Le règlement modificatif prévoit en outre des notifications plus détaillées à la Commission européenne (art. 27 CFS). En cas de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, les États Schengen doivent ainsi justifier la proportionnalité et la nécessité de cette mesure, en évaluant son incidence non seulement sur la libre circulation des personnes, mais aussi sur le fonctionnement des régions transfrontalières. Ils doivent

²⁴ Les graves manquements constatés à la frontière extérieure grecque en 2016 ont conduit à l'adoption de quatre recommandations du Conseil de l'UE qui, sur la base de l'art. 29, invitaient cinq États membres (Autriche, Allemagne, Suède, Danemark et Norvège) à réintroduire temporairement le contrôle aux frontières intérieures entre mai 2016 et novembre 2017.

également examiner si d'autres mesures appropriées peuvent être mises en œuvre dans le cas où ils envisagent de prolonger la mesure (art. 26 CFS).

Enfin, le nouvel art. 27 *bis* règle également la procédure de consultation entre la Commission européenne et les États Schengen concernés.

2.3.5 Recours accru à des mesures alternatives aux frontières intérieures et dans les zones frontalières (art. 23 et 26 CFS)

La possibilité pour les États Schengen de recourir plus largement aux contrôles autres que le contrôle aux frontières intérieures, notamment aux contrôles de police dans les zones frontalières, est maintenue (art. 23). Des contrôles de police renforcés dans les zones frontalières pourraient ainsi se révéler tout aussi efficaces que le contrôle aux frontières intérieures, parce qu'ils sont plus souples et qu'ils peuvent être adaptés plus facilement à de nouvelles menaces. Ils ne doivent pas nécessairement être réalisés par les autorités de police mais peuvent l'être par toute autre autorité compétente en vertu du droit national pour exercer la puissance publique. Des technologies de surveillance peuvent être utilisées pour réaliser ces contrôles, qui n'ont toutefois pas un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières et qui doivent être fondés sur une évaluation des risques.

Le CFS prévoit que les États Schengen qui envisagent de réintroduire ou de prolonger le contrôle aux frontières intérieures doivent tout d'abord examiner si celui-ci peut être remplacé par d'autres mesures conformément à l'art. 23 CFS (art. 25, par. 2, 26, par. 1, 27, par. 4, et 28, par. 6, CFS).

2.3.6 Nouvelle procédure de transfert dans le cadre de la coopération opérationnelle transfrontière entre les États Schengen (art. 23 *bis* CFS)

En outre, le CFS prévoit la possibilité pour les États Schengen de transférer vers un autre État Schengen les ressortissants de pays tiers en situation irrégulière s'ils sont appréhendés aux frontières intérieures dans le cadre de la coopération bilatérale transfrontière et s'il apparaît clairement qu'ils sont entrés sur leur territoire en provenance directe de cet État. Les requérants d'asile et les personnes auxquelles l'asile a été accordé ne sont pas concernés par cette procédure. L'art. 23 *bis* et l'annexe XII CFS établissent la procédure à appliquer dans ces cas-là. Cette décision de transfert peut faire l'objet d'un recours, qui n'a toutefois pas d'effet suspensif.

2.3.7 Application de mesures visant à limiter l'incidence du contrôle aux frontières intérieures sur les régions transfrontalières (art. 26, par. 3, CFS) et notification des régions transfrontalières (art. 39 et 42 *ter* CFS)

Le CFS prévoit en outre qu'en cas de réintroduction ou de prolongation du contrôle aux frontières intérieures, les États Schengen doivent veiller à prendre des mesures appropriées pour limiter l'incidence de cette mesure sur les personnes et le transport de marchandises, en particulier dans les régions transfrontalières (art. 26, par. 3, CFS). Ils doivent par ailleurs notifier ces régions à la Commission européenne (art. 39 et 42 *ter* CFS).

2.4 Commentaire des articles du règlement de l'UE 2024/1717

2.4.1 Modification du règlement (UE) 2016/399 (art. 1)

Art. 2, points 12 et 27 à 30

L'art. 2 CFS contient les définitions des termes utilisés dans le règlement.

Le point 12 définit la « surveillance des frontières ». Il précise désormais que cette surveillance comprend les mesures préventives en vue d'empêcher ou de détecter les franchissements non autorisés des frontières ou le contournement des vérifications aux frontières, mais aussi de contribuer à avoir une meilleure connaissance de la situation.

De nouvelles définitions ont été ajoutées aux points 27 à 30, en l'occurrence celles d'« urgence de santé publique de grande ampleur » (point 27), de « déplacement essentiel » (point 28), de « déplacement non essentiel » (point 29) et de « plateformes de transit » (point 30).

Art. 5, par. 3 et 4

L'art. 5 CFS fixe les principes relatifs au franchissement des frontières extérieures Schengen. Ces dernières ne peuvent, comme aujourd'hui, être franchies qu'aux points de passage frontaliers et durant les heures d'ouverture fixées.

Un nouvel alinéa a été ajouté au par. 3. Il précise que les États Schengen peuvent prendre les mesures nécessaires pour préserver la sécurité et l'ordre publics lorsqu'un grand nombre de migrants tentent de franchir leurs frontières extérieures de manière non autorisée et en faisant usage de la force.

Un nouveau par. 4 a également été inséré afin de préciser les mesures que les États Schengen peuvent adopter à leurs points de passage frontaliers (fermeture temporaire ou limitation des heures d'ouverture) lorsqu'ils sont confrontés à une situation d'instrumentalisation de migrants en provenance de pays tiers au sens de l'art. 1, par. 4,

let. b, du règlement (UE) 2024/1359²⁵. Cette modification vise à empêcher les franchissements non autorisés de la frontière.

Ce nouveau par. 4 prévoit par ailleurs que les États Schengen doivent appliquer, notamment lorsque des ressortissants de pays tiers tentent d'entrer de manière non autorisée dans l'espace Schengen en faisant usage de la force, des mesures proportionnées et qui prennent pleinement en considération les droits des personnes jouissant du droit à la libre circulation, des ressortissants de pays tiers qui sont des résidents de longue durée et des ressortissants de pays tiers demandant une protection internationale.

Art. 13 Surveillance des frontières

Cette disposition a été légèrement remaniée.

Le par. 1 précise que la surveillance des frontières a désormais aussi pour objet de contribuer à une meilleure connaissance de la situation et qu'elle implique la réalisation d'analyses des risques. Les personnes qui franchissent illégalement la frontière et qui n'ont pas le droit de séjourner sur le territoire de l'État Schengen concerné font l'objet des procédures respectant la directive 2008/115/CE (directive sur le retour).

Le par. 2 énonce que la surveillance des frontières est effectuée de manière à empêcher et à dissuader les personnes de se soustraire aux vérifications aux points de passage frontaliers, mais aussi de franchir la frontière sans autorisation entre les points de passage frontaliers, tout en prenant pleinement en compte leurs droits fondamentaux. Toutes les ressources nécessaires, y compris les unités fixes ou mobiles, doivent pour ce faire être utilisées.

Le par. 3 reste en grande partie similaire à ce qu'il était. Il précise simplement que la surveillance des frontières doit être effectuée de manière à empêcher ou détecter les franchissements non autorisés des frontières de manière efficace. Il convient pour cela d'utiliser les tableaux de situation, qui contiennent des informations sur les incidents liés au franchissement non autorisé des frontières, à la criminalité transfrontalière et aux mouvements secondaires non autorisés, le but étant d'identifier suffisamment tôt les éventuelles tendances.

Le par. 4 précise sous quelle forme la surveillance peut être effectuée (par des unités fixes ou mobiles). L'objectif de cette surveillance est d'empêcher les franchissements non autorisés des frontières extérieures ou d'appréhender les individus à l'occasion d'un franchissement non autorisé de la frontière extérieure. La surveillance peut également être exercée à l'aide de moyens techniques ou électroniques.

Le par. 5 habilite la Commission européenne à adopter des actes délégués établissant des normes minimales pour la surveillance des frontières. Ces normes doivent tenir compte du type de frontières (terrestres, maritimes ou aériennes) et d'autres facteurs pertinents, tels que les particularités géographiques.

²⁵ Règlement (UE) 2024/1359 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile, et modifiant le règlement (UE) 2021/1147, JO L 2024/1359, 22.5.2024

Chapitre V « Mesures spécifiques relatives aux frontières extérieures »

Le titre de ce chapitre a été modifié. Il ne se réfère plus uniquement aux mesures à adopter en cas de manquements graves liés au contrôle aux frontières extérieures Schengen.

Art. 21 bis Restrictions temporaires de déplacements vers l'Union

Ce nouvel article prévoit, en cas d'urgences de santé publique de grande ampleur, l'application aux frontières extérieures de restrictions temporaires d'entrée et de restrictions sanitaires temporaires (p. ex. des tests, une quarantaine ou un isolement à domicile) pour les déplacements essentiels et non essentiels au sein de l'espace Schengen (par. 1). Ces restrictions temporaires doivent être proportionnées et non discriminatoires (par. 1 et 2).

Cet article habilite par conséquent le Conseil de l'UE à adopter, sur la base d'une proposition de la Commission européenne, un règlement d'exécution prévoyant l'application de ces restrictions temporaires aux frontières extérieures (par. 2).

Les États Schengen peuvent adopter, sur leur territoire, des restrictions plus strictes que celles prévues dans l'acte d'exécution pour protéger la santé publique, mais elles doivent être proportionnées et non discriminatoires (par. 2).

L'art. 21 *bis* CFS établit les conditions relatives à l'adoption du règlement d'exécution par le Conseil de l'UE. Sont exemptés des restrictions à l'entrée des personnes jouissant du droit à la libre circulation, les résidents de l'espace Schengen et les bénéficiaires d'une protection internationale, ainsi que les membres de leur famille. Ces personnes sont autorisées à entrer dans l'UE ou dans l'espace Schengen (par. 3), mais elles peuvent, comme les autres personnes, être soumises à des restrictions sanitaires, qui sont à spécifier dans le règlement d'exécution (par. 6, let. d).

La partie A de l'annexe XI CFS énumère les catégories de personnes effectuant des déplacements essentiels qui sont exemptées des restrictions à l'entrée (par. 4). Les catégories de personnes figurant à la partie B de cette annexe peuvent, elles aussi, bénéficier d'une exemption à condition qu'elles figurent dans le règlement d'exécution susmentionné (par. 5).

Le règlement d'exécution doit déterminer les zones géographiques ou les pays tiers à partir desquels les déplacements peuvent faire l'objet de restrictions ou d'exemptions de restrictions, et établir une procédure pour examiner périodiquement la situation de ces zones ou pays et les restrictions de déplacement imposées (par. 6, let. b). Il doit par ailleurs recenser les catégories de personnes effectuant des déplacements essentiels, énumérées à la partie B de l'annexe XI, à exempter des restrictions à l'entrée (par. 6, let. a). Il doit fixer les conditions auxquelles les déplacements non essentiels peuvent être restreints ou exemptés de restrictions, notamment la preuve à présenter pour justifier l'exemption (par. 6, let. c). Il doit en outre faire référence aux restrictions sanitaires temporaires minimales (par. 6, let. d).

Les restrictions à l'entrée des États Schengen ne doivent être imposées aux personnes effectuant des déplacements essentiels qu'à titre exceptionnel, pour une durée strictement limitée, jusqu'à ce que des informations suffisantes sur l'urgence de santé publique de grande ampleur soient disponibles et jusqu'à ce que le Conseil de l'UE

adopte d'autres restrictions sanitaires qui sont nécessaires à la protection de la santé publique (par. 7). Par dérogation au par. 4, le règlement d'exécution peut fixer les conditions auxquelles des restrictions peuvent être imposées aux personnes effectuant des déplacements essentiels (par. 6, let. e).

Art. 23 Vérifications à l'intérieur du territoire

Cet article précise le type de mesures qui ne constituent pas des contrôles aux frontières intérieures (en principe interdits) et qui restent donc autorisées. Il reprend dans une large mesure le contenu de l'ancien article en lui apportant certaines précisions.

La let. a est consacrée aux contrôles de police et à d'autres types de contrôles qui peuvent être réalisés par les autorités compétentes, en vertu du droit national, sur leur territoire, y compris dans leurs zones frontalières intérieures.

Il est par ailleurs désormais prévu que des technologies de contrôle et de surveillance puissent pour ce faire être utilisées. Comme aujourd'hui, les mesures ne doivent pas avoir pour objectif le contrôle aux frontières (point i), mais doivent viser non seulement à lutter contre la criminalité transfrontalière et l'immigration irrégulière mais aussi à contenir la propagation d'une maladie infectieuse à potentiel épidémique telle qu'elle est déterminée par le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (point ii). Le point iii) a été légèrement complété et précise que les mesures prises par les États Schengen sur leur territoire ou à leurs frontières intérieures doivent être clairement distinctes des vérifications systématiques des personnes aux frontières extérieures, notamment – ce qui constitue une nouveauté – lorsqu'elles « sont appliquées à des plateformes de transit ou directement à bord de services de transport de passagers et lorsqu'elles sont fondées sur une évaluation des risques ».

La let. b, qui autorise les contrôles de sécurité pour autant qu'ils soient effectués sur toutes les personnes voyageant à l'intérieur d'un État Schengen, a fait l'objet d'une légère adaptation linguistique, mais n'a subi aucune modification matérielle.

La let. c n'a fait l'objet d'aucune modification matérielle.

La let. d conférerait auparavant la possibilité aux États Schengen de prévoir dans leur droit national l'obligation pour les ressortissants de pays tiers de signaler leur présence sur leur territoire conformément à l'art. 22 CAAS. Elle précise désormais qu'ils peuvent aussi prévoir dans leur droit national l'obligation pour les chefs d'établissements d'hébergement ou leur préposé de veiller à ce que les étrangers hébergés remplissent et signent personnellement les fiches de déclaration et à ce qu'ils justifient de leur identité par la production d'un document d'identité valable (voir l'art. 45 CAAS). En Suisse, cette obligation qui incombe aux établissements d'hébergement est déjà inscrite à l'art. 16 LEI.

Art. 23 bis Procédure de transfert des personnes appréhendées dans les zones frontalières intérieures

Ce nouvel article prévoit que les ressortissants de pays tiers appréhendés dans les zones frontalières intérieures dans le cadre d'une coopération bilatérale opérationnelle transfrontière entre les autorités compétentes (p. ex. lors de patrouilles de police communes) peuvent, lorsqu'ils ne sont pas autorisés à entrer ou à séjourner sur le territoire

de l'État dans lequel ils sont arrivés, être transférés vers l'État Schengen qu'ils viennent de quitter. Il doit apparaître clairement que la personne concernée vient de franchir les frontières intérieures et que les États Schengen concernés ont accepté de recourir à une telle procédure dans le cadre de cette coopération bilatérale. Si la personne à transférer est mineure, il convient de s'assurer que toutes les mesures soient prises dans son intérêt supérieur.

Cette nouvelle procédure ne s'applique pas aux catégories de personnes suivantes (consid. 27) :

- les ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis de séjour de longue durée de l'UE et les membres de leur famille conformément à la directive 2003/109/CE²⁶ ;
- les membres de la famille de citoyens de l'UE qui jouissent du droit à la libre circulation conformément à la directive 2004/38/CE²⁷ ;
- les ressortissants de pays tiers qui sont titulaires d'un visa de long séjour en cours de validité et les membres de leur famille, conformément au droit national ;
- les ressortissants de pays tiers qui sont titulaires d'un visa de court séjour en cours de validité ;
- les ressortissants de pays tiers bénéficiant d'un régime d'exemption de visa dans l'espace Schengen pour une période de 90 jours sur toute période de 180 jours, à condition qu'ils n'aient pas dépassé cette période de 90 jours ;
- les personnes qui bénéficient d'une protection internationale dans un État Schengen et celles qui ont demandé une telle protection, ces dernières étant soumises à la procédure Dublin.

Les personnes transférées vers un autre État Schengen dans le cadre de cette procédure peuvent former un recours contre cette décision conformément au droit national. L'introduction d'un tel recours n'a toutefois pas d'effet suspensif (par. 3). Le règlement à reprendre précise qu'il doit s'agir d'un recours effectif conformément à l'art. 47 de la charte des droits fondamentaux de l'UE²⁸. La Suisse n'étant pas liée par cette charte, ce sont les dispositions de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)²⁹ qui s'appliquent par analogie dans son cas.

L'art. 23 *bis* vise à encourager le recours à la coopération bilatérale, qui peut comprendre notamment des patrouilles de police communes, dans le but de faciliter le

²⁶ Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée ; JO L 16 du 23.1.2004, p. 44

²⁷ Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE ; JO L 158 du 30.4.2004, p. 77

²⁸ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, JO C 202 du 7.6.2016, p. 389

²⁹ RS **0.101**

transfert des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, appréhendés dans les zones frontalières, vers l'État Schengen qu'ils viennent de quitter.

Ce nouvel article établit la procédure qui s'applique en pareils cas. Le transfert doit ainsi s'effectuer sans préjudice des accords ou arrangements bilatéraux existants visés à l'art. 6, par. 3, de la directive sur le retour (par. 4 et 6).

Les États Schengen peuvent définir les modalités pratiques de leurs cadres de coopération bilatérale (par. 5).

Ils doivent par ailleurs transmettre chaque année à la Commission européenne à des fins statistiques les données enregistrées concernant l'application de cette procédure (par. 7).

Art. 24, par. 1

Cette disposition exige que les États Schengen suppriment les obstacles à la circulation qui ne servent pas exclusivement à assurer la sécurité routière aux points de passage routiers. La modification apportée au 1^{er} alinéa vise à préciser qu'ils ne doivent par contre pas supprimer les obstacles requis par l'utilisation de technologies de contrôle et de surveillance.

Art. 25 Cadre général pour la réintroduction temporaire ou la prolongation du contrôle aux frontières intérieures

L'art. 25, qui crée un cadre juridique général pour la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, a une nouvelle teneur. Il contient désormais des exemples de menaces qui peuvent conduire à la réintroduction unilatérale du contrôle aux frontières intérieures et fixe les conditions dans lesquelles cette mesure peut être prolongée.

Les États Schengen restent tenus de respecter le critère de proportionnalité lors de la réintroduction du contrôle aux frontières, mais le par. 1 fournit désormais une liste non exhaustive de ce qui est considéré créer une menace grave pour l'ordre public et la sécurité intérieure (p. ex., le terrorisme, une urgence de santé publique de grande ampleur ou des événements internationaux de grande ampleur).

Comme auparavant, le contrôle aux frontières intérieures ne peut être réintroduit ou prolongé qu'à titre de « mesure de dernier recours ». Le par. 2 précise que cette mesure doit être nécessaire et proportionnée, et que sa portée et sa durée ne doivent pas excéder ce qui est strictement nécessaire pour répondre à la menace grave constatée. Les mesures concrètes peuvent être appliquées sur la base des art. 25 *bis* (événements prévisibles et imprévisibles), 28 (urgence de santé publique de grande ampleur) ou 29 CFS (manquements graves aux frontières extérieures mettant en péril le fonctionnement de l'espace Schengen) et être prolongées si la même menace persiste (par. 3). Les États Schengen doivent ce faisant respecter les critères fixés aux art. 26 et 30 CFS.

Art. 25 bis Procédure applicable aux cas nécessitant une intervention en raison d'événements imprévisibles ou prévisibles

Le CFS établit toujours une distinction entre les événements imprévisibles et les événements prévisibles qui rendent nécessaire la réintroduction unilatérale du contrôle aux frontières intérieures par les États Schengen dans certains cas particuliers. Le nouvel art. 25 bis CFS définit la procédure qui s'applique dans les deux cas de figure.

Comme c'était déjà le cas jusque-là, l'État concerné peut, lorsqu'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un État membre est *imprévisible*, réintroduire à titre exceptionnel le contrôle aux frontières intérieures pour une période n'excédant pas un mois. Si la menace persiste au-delà de cette période, il peut désormais prolonger la mesure pour des périodes supplémentaires d'un mois chacune, mais sans dépasser une durée totale de trois mois (contre 30 jours jusqu'ici) (par. 1 et 3). Lorsqu'un État Schengen réintroduit le contrôle aux frontières intérieures, il doit en informer les autres États Schengen, la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'UE (par. 2 en relation avec l'art. 27, par. 1, CFS).

Lorsqu'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure est *prévisible*, l'État Schengen concerné peut réintroduire le contrôle aux frontières intérieures pour une période n'excédant pas six mois et, si la menace persiste, prolonger la mesure pour des périodes renouvelables n'excédant pas six mois (par. 5). Il doit en principe informer les autres États Schengen, la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'UE au plus tard quatre semaines avant la réintroduction du contrôle aux frontières prévue (par. 4 en relation avec l'art. 27, par. 1, CFS). Il doit également leur notifier toute nouvelle prolongation de la mesure. La durée maximale du contrôle ne peut pas excéder deux ans (par. 5).

Lorsqu'un État Schengen estime qu'une situation exceptionnelle majeure relative à une menace grave persistante justifie la nécessité de maintenir le contrôle aux frontières intérieures au-delà de la durée maximale de deux ans visée au par. 5, il peut prolonger la mesure pour une période supplémentaire n'excédant pas six mois. Il doit en informer, au plus tard quatre semaines avant la prolongation, le Parlement européen, le Conseil de l'UE, la Commission européenne et les autres États Schengen et procéder à une évaluation des risques conformément à l'art. 26, par. 2 (par. 6). Sa décision doit prendre en compte l'avis de la Commission européenne.

Lorsque le délai supplémentaire de six mois n'est pas suffisant pour assurer la disponibilité d'autres mesures efficaces pour faire face à la menace persistante, l'État Schengen concerné peut prolonger le contrôle aux frontières intérieures pour une seconde et dernière période supplémentaire de six mois au maximum. Il doit là encore notifier sans retard sa décision à la Commission européenne et procéder à une évaluation des risques, suite à quoi la Commission doit adopter une recommandation concernant la compatibilité de cette mesure avec les principes de nécessité et de proportionnalité, dans laquelle elle peut également prévoir des mesures compensatoires.

Art. 26 Critères pour la réintroduction temporaire et la prolongation du contrôle aux frontières intérieures

Doté d'une nouvelle teneur, cet article précise les critères que les États Schengen doivent prendre en compte lors de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures

conformément à l'art. 25 *bis*, par. 2, CFS, afin de s'assurer qu'il s'agit bien d'une mesure de dernier recours.

La présente modification du CFS modifie l'art. 26. Comme auparavant, les États Schengen concernés doivent, la première fois qu'ils réintroduisent le contrôle aux frontières intérieures, évaluer si cette mesure est nécessaire et proportionnée.

Des précisions ont été apportées au par. 1, qui énumère désormais les différents aspects que l'État Schengen doit prendre en compte lorsqu'il recourt à une telle mesure. Il doit évaluer son incidence sur la circulation des personnes au sein de l'espace sans contrôle, mais entre autres aussi sur le fonctionnement des régions transfrontalières, et examiner si des mesures moins contraignantes pourraient permettre d'atteindre l'objectif visé.

Lorsqu'un contrôle aux frontières intérieures est en place depuis six mois (art. 25 *bis*, par. 5, CFS), l'État Schengen concerné doit procéder à une évaluation des risques, qui, outre les éléments mentionnés à l'art. 27, par. 2 et 3, doit comprendre une réévaluation des critères fixés au par. 1 du présent article (par. 2).

Lorsqu'ils décident de réintroduire ou de prolonger le contrôle aux frontières intérieures, les États Schengen doivent veiller à accompagner ce contrôle de mesures appropriées qui atténuent l'incidence de cette mesure sur les personnes et sur le transport de marchandises, en accordant une attention particulière aux liens sociaux et économiques étroits qui unissent les régions transfrontalières, et aux personnes effectuant des déplacements essentiels (par. 3).

Art. 27 Notification de la réintroduction ou de la prolongation temporaires du contrôle aux frontières intérieures et évaluation des risques

Le contenu de l'art. 27 CFS a été remplacé. Il a désormais pour objet la notification de la réintroduction ou de la prolongation temporaires du contrôle aux frontières intérieures par les États Schengen (par. 1). Il prévoit par ailleurs l'obligation pour ces derniers de procéder à une évaluation des risques lorsque ce contrôle doit être prolongé pour faire face à une menace prévisible (par. 2 et 3).

Le par. 1 spécifie les informations que doivent mentionner les notifications des États Schengen concernant la réintroduction ou la prolongation du contrôle aux frontières intérieures (motifs, portée, points de passage frontaliers autorisés, etc.). Ces notifications doivent être présentées à l'aide d'un modèle mis à disposition par la Commission européenne.

Lorsqu'un contrôle aux frontières intérieures est en place depuis six mois (art. 25 *bis*, par. 5, CFS) et que l'État Schengen concerné souhaite le prolonger, il doit en informer la Commission européenne, tout en étayant la persistance de cette menace. Il doit également joindre une évaluation des risques à sa notification (par. 2).

Lorsque la réintroduction ou la prolongation du contrôle aux frontières intérieures a été décidée en raison de mouvements de grande ampleur non autorisés de ressortissants de pays tiers (art. 25, par. 1, let. c, CFS), l'État Schengen est tenu de fournir des informations complémentaires (p. ex. des analyses de données provenant des systèmes d'information européens pertinents ; par. 3).

La Commission européenne peut, comme auparavant, demander toute information complémentaire qu'elle juge nécessaire (par. 4).

L'État Schengen concerné a par ailleurs toujours la possibilité de classifier les informations notifiées (par. 5). Cette classification ne doit cependant pas empêcher les autres États Schengen affectés par la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures d'avoir accès aux informations, par des canaux de coopération policière appropriés et sécurisés.

La Commission européenne peut adopter un acte d'exécution pour établir le modèle visé au par. 1 (par. 6).

Art. 27 bis Consultation des États membres et avis de la Commission

Ce nouvel article précise les cas dans lesquels un processus de consultation doit être mis en place entre la Commission européenne et les États Schengen concernés, ainsi que les circonstances dans lesquelles un avis doit être rendu sur la nécessité et la proportionnalité de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures.

Après réception de la notification de l'État Schengen qui a réintroduit le contrôle aux frontières intérieures, la Commission européenne peut mettre en place, de sa propre initiative ou à la demande d'un État Schengen directement concerné, un processus de consultation (le cas échéant avec les autres États Schengen concernés par cette mesure). L'objectif de cette consultation est d'examiner la menace constatée, la nécessité et la proportionnalité de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures envisagée, en tenant compte du caractère approprié d'autres mesures, ainsi que l'incidence de ce contrôle (par. 1). L'État Schengen doit tenir compte des résultats de cette consultation lorsqu'il décide de recourir à cette mesure.

La Commission européenne doit rendre un avis et tout autre État Schengen peut rendre un avis s'ils ont des doutes quant à la nécessité ou à la proportionnalité de la mesure (par. 2).

Lorsque le contrôle aux frontières intérieures a été maintenu pendant une période de douze mois au total, la Commission européenne est tenue de rendre un avis sur la proportionnalité et la nécessité de ce contrôle, assorti d'éventuelles recommandations (par. 3), et de mettre en place un processus de consultation avec les États Schengen (par. 4).

Art. 28 Mécanisme spécifique lorsqu'une urgence de santé publique de grande ampleur met en péril le fonctionnement global de l'espace sans contrôle aux frontières intérieures

L'art. 28 CFS, qui réglait auparavant la procédure spécifique applicable aux cas nécessitant une action immédiate, a été remplacé par une nouvelle disposition établissant un mécanisme spécifique de sauvegarde de l'espace Schengen lorsqu'une urgence de santé publique de grande ampleur touche plusieurs États Schengen, mettant en péril le fonctionnement global de l'espace, et que les mesures visées aux nouveaux art. 21 *bis* et 23 CFS ne suffisent pas. Un tel mécanisme vise à fournir un cadre cohérent pour la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, tout en respectant

pleinement le droit des États Schengen de prendre les mesures requises lorsqu'ils sont confrontés à une menace immédiate.

Ce nouvel article habilite le Conseil de l'UE à adopter, sur la base d'une proposition de la Commission européenne, une décision d'exécution prévoyant une approche coordonnée pour faire face à une urgence de santé publique de grande ampleur touchant plusieurs États Schengen, approche qui remplacerait toute mesure nationale en place. Les États Schengen peuvent également demander à la Commission européenne de soumettre une telle proposition au Conseil de l'UE (par. 1).

Cette procédure confère donc au Conseil de l'UE la possibilité d'autoriser les États Schengen touchés à réintroduire, pour une durée maximale de six mois, le contrôle aux frontières intérieures. Si la menace persiste au-delà de cette période, cette décision peut être renouvelée, sur proposition de la Commission, pour des périodes supplémentaires n'excédant pas six mois (par. 2), la durée maximale totale n'étant toutefois pas précisée. Sous réserve d'une décision du Conseil de l'UE, les mesures ne peuvent être maintenues qu'aussi longtemps que la situation le requiert (art. 25, par. 2, CFS).

Les États Schengen doivent se fonder sur la décision du Conseil de l'UE pour réintroduire le contrôle aux frontières (par. 3). Ils doivent en informer immédiatement la Commission européenne et les autres États Schengen (par. 5).

La Commission européenne examine régulièrement l'évolution de l'urgence de santé publique de grande ampleur et l'incidence des mesures adoptées, afin de proposer, le cas échéant, la levée du contrôle aux frontières intérieures dès que possible (par. 4).

Les États Schengen peuvent prendre d'autres mesures conformément à l'art. 23 CFS (mesures dans les zones frontalières intérieures), afin de limiter la portée du contrôle aux frontières intérieures. La Commission européenne tient compte de ces mesures lors de l'examen visé au par. 4 (par. 6).

Art. 33 Rapport sur la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures

L'art. 33 CFS a été modifié de manière à ce que l'obligation de présenter ce rapport ne soit plus liée à la levée de la mesure. Ainsi, lorsque le contrôle aux frontières est maintenu pendant plus de six mois, l'État Schengen concerné doit désormais présenter ce rapport à l'expiration d'une période de douze mois, puis à nouveau douze mois après (par. 2).

Ce rapport comprend notamment l'évaluation initiale et l'évaluation de suivi de la nécessité et de la proportionnalité du contrôle ainsi qu'une évaluation ex post de celles-ci. Il décrit également la mise en œuvre des vérifications (y compris la coopération avec les États Schengen voisins) et l'incidence qui en résulte sur la libre circulation des personnes (par. 3).

La Commission européenne adopte un acte d'exécution visant à établir un modèle uniforme pour ce rapport (par. 4).

Comme auparavant, elle peut rendre un avis sur cette évaluation ex post (par. 5).

En outre, elle doit au moins une fois par an présenter au Parlement européen et au Conseil de l'UE un rapport (rapport sur l'état de Schengen), qui contient notamment

une liste de toutes les décisions visant à réintroduire le contrôle aux frontières intérieures prises durant l'année en question ainsi que des mesures prises par la Commission européenne. Le rapport doit accorder une attention particulière au contrôle aux frontières intérieures en place depuis plus de douze mois. La Commission européenne peut également mener, avec le Parlement européen et le Conseil de l'UE, des discussions séparées concernant ce rapport (par. 6).

Art. 36 Modification des annexes

Cet article a été reformulé.

Son par. 1 habilite la Commission européenne à adopter des actes délégués conformément à l'art. 37 en ce qui concerne les modifications des annexes III, IV et VIII. Son par. 2 lui confère par ailleurs la compétence d'adopter des actes délégués afin d'ajouter dans la partie B de l'annexe XI d'autres catégories de personnes effectuant des déplacements essentiels.

Lorsque des raisons d'urgence impérieuse l'imposent, la procédure prévue à l'art. 37 *bis* est applicable à l'adoption d'actes délégués par la Commission européenne.

Art. 37 bis Procédure d'urgence

Cet article prévoit une nouvelle procédure d'urgence. Les actes délégués adoptés selon cette procédure entrent directement en vigueur et s'appliquent tant que le Parlement européen ou le Conseil de l'UE n'expriment aucune objection (par. 1). Si des objections sont exprimées, la Commission européenne les abroge immédiatement (par. 2).

Art. 39, par. 1, let. h

Cette disposition précise les informations que les États Schengen doivent communiquer à la Commission européenne. Une nouvelle let. h a été insérée au par. 1, en vertu de laquelle les États Schengen sont tenus de communiquer à la Commission européenne les zones considérées comme des régions transfrontalières afin de déterminer la portée des éventuelles mesures d'atténuation à prévoir.

Art. 42 ter Notification des régions transfrontalières

Ce nouvel article oblige les États Schengen à notifier à la Commission européenne, au plus tard six mois à compter de l'entrée en vigueur du règlement modificatif, les zones considérées comme des régions transfrontalières déterminées en coopération avec les États Schengen voisins afin que les intérêts de ces régions soient mieux pris en compte lors de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, en particulier dans le cadre de l'évaluation des risques.

Annexe XI Déplacements essentiels

Partie A Catégories de personnes visées à l'art. 21 bis, par. 4

La partie A de la nouvelle annexe XI énumère les catégories de personnes exerçant des fonctions essentielles et dont les déplacements sont autorisés. Il s'agit entre autres des professionnels de la santé, des travailleurs frontaliers et des personnes ayant besoin d'une protection internationale.

Partie B Catégories de personnes visées à l'art. 21 bis, par. 5

La partie B énumère, quant à elle, les catégories de personnes exemptées des restrictions à l'entrée lorsque ladite catégorie est incluse dans le règlement d'exécution que le Conseil de l'UE peut adopter conformément à l'art. 21 bis, par. 2, CFS (voir également l'art. 21 bis, par. 5, CFS). Figurent entre autres sur cette liste les travailleurs saisonniers, les conjoints et les enfants d'un voyageur essentiel ainsi que les enfants en âge préscolaire.

Annexe XII partie A

Procédure de transfert des personnes appréhendées dans les zones frontalières intérieures

La nouvelle annexe XII règle la procédure de transfert qui s'applique, conformément au nouvel art. 23 bis CFS, aux personnes appréhendées dans les zones frontalières intérieures dans le cadre de la coopération opérationnelle transfrontière entre les autorités compétentes (p. ex. lors de patrouilles de police communes).

Les motifs pour lesquels le ressortissant étranger n'a pas le droit de séjourner dans l'État Schengen dans lequel il a été appréhendé doivent être mentionnés dans la décision de transfert, qui lui est notifiée au moyen d'un formulaire uniforme (annexe XII, partie B). Cette décision prend effet immédiatement et l'introduction d'un éventuel recours n'a pas d'effet suspensif (par. 1 et 5). Le ressortissant concerné doit accuser réception de la décision en signant le formulaire. S'il refuse de le signer, l'autorité compétente doit le mentionner sur le formulaire (par. 2). La décision de transfert peut faire l'objet d'un recours, formé conformément au droit national. Le règlement à reprendre renvoie là encore à l'art. 47 de la Charte des droits fondamentaux. Dans le cas de la Suisse, ce sont les dispositions pertinentes de la CDEH qui s'appliquent par analogie.

Le par. 3 précise que les autorités nationales qui prennent une décision de transfert doivent enregistrer les données figurant sur le formulaire visé à la partie B de cette annexe. Parmi ces données figurent les données d'identité de la personne, la date et l'heure de son arrestation, les données concernant son document d'identité et un éventuel visa, son pays de provenance et les motifs pour lesquels elle n'a pas le droit de séjourner sur le territoire de l'État Schengen dans lequel elle est arrivée.

En outre, les États Schengen doivent communiquer, à des fins statistiques, à la Commission européenne, le nombre de personnes transférées, en indiquant l'État Schengen vers lequel elles ont été transférées, les motifs de leur transfert et, le cas échéant, leur nationalité (par. 4).

Le transfert aux autorités compétentes de l'État Schengen d'accueil doit avoir lieu dans les 24 heures. Les autorités compétentes des deux États Schengen doivent coopérer à cette fin. Passé ce délai, la procédure de transfert ne peut pas avoir lieu et la procédure doit être poursuivie conformément aux dispositions pertinentes de la directive sur le retour (par. 6).

Annexe XII partie B

Formulaire uniforme destiné au transfert des personnes appréhendées dans les zones frontalières intérieures

Lorsqu'un ressortissant de pays tiers en séjour irrégulier est appréhendé dans une zone frontalière intérieure dans le cadre de la coopération opérationnelle transfrontière entre les autorités compétentes (p. ex. lors de patrouilles de police communes) et que la procédure visée à l'art. 23 *bis* en relation avec l'annexe XII, partie A, CFS s'applique, il peut être transféré aux autorités du pays en provenance duquel il arrive directement. La décision de transfert lui est notifiée au moyen du formulaire uniforme figurant dans la partie B de cette nouvelle annexe.

2.4.2 Entrée en vigueur et application (art. 2)

Le règlement modificatif du CFS entre en vigueur dans l'UE le 20^e jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'Union européenne ; il est directement applicable dans tous les États Schengen.

Comme il appartient à l'Assemblée fédérale d'adopter l'échange de notes (voir le ch. 2.9.3), la Suisse a informé l'UE, dans sa note de réponse du 28 juin 2024 que ce développement ne pourra la lier qu'« après l'accomplissement de ses exigences constitutionnelles » et donc après l'expiration du délai de deux ans (art. 7, par. 2, let. b, AAS), ce qui signifie que les nouvelles dispositions du CFS ne seront applicables à la Suisse qu'environ deux ans après leur entrée en vigueur dans l'UE. Pendant cette période transitoire, la Suisse continuera de se fonder sur la version antérieure du CFS si elle est amenée à réintroduire le contrôle à ses frontières intérieures.

2.5 Présentation de l'acte de mise en œuvre

2.5.1 Réglementation proposée

La plupart des dispositions du règlement (UE) 2024/1717 sont directement applicables et n'ont pas besoin d'être transposées dans le droit suisse. Certaines dispositions nécessitent cependant de modifier la LEI. Au vu des nouveautés introduites par le règlement modificatif, les adaptations suivantes apparaissent nécessaires :

Des précisions ont été apportées aux règles régissant le franchissement des frontières, le contrôle à la frontière et la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures (art. 7 et 8 P-LEI). Il est notamment proposé de régler au niveau de la loi les compétences décisionnelles en matière de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures de la Suisse (actuellement réglées à l'art. 30 de l'ordonnance du 15 août 2018

sur l'entrée et l'octroi des visas [OEV]³⁰). Aucune modification n'a été apportée à la répartition actuelle des compétences entre le Conseil fédéral et le DFJP. En outre, le Conseil fédéral aura toujours la possibilité de régler les modalités du contrôle par voie d'ordonnance.

Les dispositions existantes relatives à la désignation d'une personne de confiance chargée de représenter, au cours de la procédure de renvoi, les intérêts des étrangers mineurs non accompagnés (art. 64, al. 4 s., LEI) font l'objet d'un article à part (art. 66 P-LEI), sans subir de modification matérielle.

En outre, une nouvelle procédure de renvoi est introduite dans la LEI (art. 64^c_{bis} P-LEI). En vertu du nouvel art. 23 *bis* CFS, les ressortissants de pays tiers appréhendés à la suite d'un contrôle conjoint réalisé avec un autre État Schengen (p. ex. lors de patrouilles de police communes) peuvent désormais être renvoyés vers cet État s'ils arrivent en provenance directe de ce dernier et s'ils ne sont pas autorisés à entrer ou à séjourner sur le territoire de l'État dans lequel ils arrivent. La décision (formulaire figurant à l'annexe XII, partie B, CFS) est immédiatement exécutoire (art. 64*d*, al. 2, let. g, P-LEI), mais elle peut faire l'objet d'un recours dans les cinq jours ouvrables suivant sa notification. À noter qu'elle ne fait pas l'objet d'une traduction, mais que la personne concernée reçoit une feuille d'information qui, elle, est traduite (art. 64*f*, al. 2, P-LEI).

En vertu de l'art. 65*a* P-LEI, de nouvelles restrictions d'entrée et d'autres mesures pourront être appliquées aux frontières extérieures Schengen. En vue de protéger la santé publique, le Conseil fédéral pourra en effet, en se fondant sur le CFS, ordonner des restrictions d'entrée temporaires à ces dernières ainsi que d'autres mesures visant à empêcher la propagation d'une maladie transmissible (p. ex. des tests, une quarantaine ou un isolement à domicile).

Le SEM pourra par ailleurs interdire l'entrée en Suisse à tout étranger qui n'a pas respecté à plusieurs reprises ces restrictions d'entrée ainsi que les autres mesures ordonnées et qui a tenté de pénétrer sur le territoire malgré les mesures édictées par l'UE et la Suisse (art. 67, al. 2, let. c, P-LEI). Le devoir de diligence des entreprises de transport aérien a également été adapté, de manière à garantir que celles-ci transportent uniquement des personnes qui ne proviennent pas de régions à risque (art. 92, al. 1^{bis}, P-LEI).

2.5.2 Mise en œuvre

La nouvelle annexe XII CFS règle la procédure de transfert visée à l'art. 23 *bis* CFS. Ainsi, lorsqu'une décision de transfert est prise, l'autorité qui est chargée de la mettre en œuvre (en Suisse, un canton ou l'OFDF) doit enregistrer les données figurant dans le formulaire visé à la partie B de cette annexe. Les États Schengen sont par ailleurs tenus de saisir, à des fins statistiques, le nombre de personnes transférées, l'État Schengen vers lequel elles l'ont été et, le cas échéant, leur nationalité.

30 RS 142.204

Les données figurant dans la partie B de l'annexe XII devront être saisies dans le module eGov « eMAP », qui est utilisé depuis le 7 mars 2023 pour la saisie des décisions de renvoi, des interdictions d'entrée et des expulsions judiciaires. L'accès à eMAP se fait au moyen du lien SYMIC eGov-Cockpit dans le portail SSO. Certains champs de données figurent déjà dans l'ordonnance SYMIC du 12 avril 2006³¹ (données concernant la personne, informations sur le document, etc.) mais d'autres devront être créés et les codes correspondants être utilisés dans le SYMIC.

2.6 Commentaire des dispositions de l'acte de mise en œuvre

2.6.1 Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration

Art. 7, al. 1, 2^e phrase, et 2

Al. 1, 2^e phrase

L'al. 1 en vigueur énonce que l'entrée en Suisse et la sortie de Suisse sont régies par les accords d'association à Schengen.

Il est désormais précisé que le contrôle aux frontières est régi par le CFS. Il convient d'adapter la terminologie relative au contrôle aux frontières utilisée dans la LEI car elle diffère de celle du CFS, par lequel la Suisse est liée.

Selon le CFS, le « contrôle aux frontières » désigne non seulement les contrôles réalisés à l'entrée et à la sortie aux points de passage frontaliers mais aussi la surveillance de la frontière entre ces points de passage. L'expression « vérifications aux frontières » sert, quant à elle, à désigner le processus opérationnel auquel les personnes qui franchissent la frontière sont soumises.

Le CFS parle également de « contrôle aux frontières » dans le cadre de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures Schengen (art. 25 ss CFS).

La LEI et ses dispositions d'exécution ne parlent par contre aujourd'hui que de « contrôle à la frontière » et de « contrôle des personnes ». La notion de « vérifications aux frontières », qui est utilisée dans le CFS, n'apparaît pas dans la LEI, qui renvoie à plusieurs reprises au « franchissement de la frontière » (ou au « passage de la frontière »), celle-ci n'étant pas forcément une frontière extérieure Schengen. À l'art. 5, al. 1, let. a, LEI, par exemple, l'expression « passage de la frontière » renvoie à l'entrée en Suisse aussi bien depuis un État Schengen que depuis un pays tiers (par voie aérienne). Les notions de « contrôle à la frontière » et de « contrôle des personnes » utilisées dans le droit suisse ne renvoient pas à la distinction qu'opère le CFS, mais sont souvent synonymes. Parfois, le titre emploie l'une des expressions tandis que le texte normatif utilise l'autre ; parfois, un alinéa utilise les deux sans distinction apparente (voir p. ex. les art. 7, 9 et 104a, al. 3, LEI).

³¹ RS 142.513

Au regard des définitions données dans le CFS, le projet de loi proposé prévoit donc de remplacer l'expression « contrôle des personnes » par celle de « contrôle à la frontière » lorsque le droit national en vigueur renvoie au franchissement de la frontière extérieure Schengen. Cette terminologie devra également être revue au niveau de l'ordonnance (p. ex., art. 31 OEV).

Enfin, lorsqu'il est question de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières au sens des art. 25 ss CFS, la LEI utilisera désormais l'expression « contrôle aux frontières intérieures Schengen en Suisse ».

Al. 2

Le Conseil fédéral règlera, comme c'était déjà le cas jusque-là, les modalités du contrôle par voie d'ordonnance. L'expression « contrôle des personnes », qui figure actuellement dans la loi, est remplacée par celle de « contrôle » (voir à ce propos le commentaire de l'al. 1). Un renvoi à l'al. 1 est par ailleurs ajouté afin qu'il apparaisse clairement que le Conseil fédéral peut régler les modalités aussi bien du contrôle aux frontières extérieures Schengen en Suisse que du contrôle aux frontières intérieures Schengen.

Le contrôle aux frontières intérieures n'aura toujours pas un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières. Conformément à l'art. 23 CFS, il est autorisé uniquement pour maintenir l'ordre public et assurer la sécurité intérieure. Lors d'une évaluation Schengen impromptue à la frontière entre la Suisse et l'Italie en 2015, la Commission européenne a souligné que l'exercice de certaines compétences de police déléguées aux gardes-frontière suisses dans les zones frontalières ne devait pas être considéré comme ayant un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières. Dans un arrêt rendu le 22 juin 2010, la CJUE avait estimé à ce propos que les réglementations nationales relatives aux contrôles effectués sur le territoire d'un État Schengen et ayant un effet équivalent à celui des vérifications aux frontières n'étaient pas conformes au CFS³². Les contrôles douaniers font exception à cette règle. Comme la Suisse n'est pas membre de l'union douanière, elle est toujours autorisée à contrôler la circulation transfrontalière des marchandises et des personnes conformément à la loi sur les douanes du 18 mars 2005 (LD)³³.

En outre, le Conseil fédéral pourra à l'avenir déterminer les régions transfrontalières en accord avec les cantons et les pays limitrophes. Cette obligation découle de l'art. 42 *ter* CFS, selon lequel les États Schengen doivent déterminer les régions transfrontalières en étroite coopération avec les États voisins et les notifier à l'UE. Ces régions ne désignent toutefois pas des zones dans lesquelles certains actes de souveraineté sont autorisés ou interdits (champ d'application territorial des mesures). Elles servent uniquement de référence abstraite pour évaluer l'incidence attendue des mesures adoptées (*risk assessment*), tel que le requiert le CFS lorsque la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures est envisagée.

³² Arrêt ECLI:EU:C:2010:363 de la Cour du 22 juin 2010 dans les affaires jointes C-188/10 et C-189/10 dans les procédures contre Melki et Abdeli, curia.europa.eu > Jurisprudence > Accès au Recueil numérique > Recueil général > Cour de justice

³³ RS 631.0

Art. 8 Réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures Schengen en Suisse

Il est proposé de régler au niveau de la loi, tout en les précisant, les compétences décisionnelles en matière de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures Schengen en Suisse. Les compétences existantes restent inchangées. La réintroduction du contrôle se fera en principe en étroite concertation avec les autorités compétentes en matière de contrôle à la frontière (DFF et cantons).

À l'heure actuelle, les grandes lignes de la procédure applicable à la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures sont réglées à l'art. 30 OEV. L'art. 8 prévoit que le Conseil fédéral aura compétence pour ordonner et prolonger la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures Schengen en Suisse (al. 1). Dans les situations urgentes, c'est-à-dire en cas d'événements imprévisibles, le DFJP pourra ordonner, en concertation avec le DFF, les mesures immédiates nécessaires en vue de sa réintroduction. Il devra en informer aussitôt le Conseil fédéral (al. 2).

Al. 1

À l'instar de la pratique actuelle, le Conseil fédéral pourra, en cas d'*événements prévisibles*, décider s'il convient de réintroduire le contrôle aux frontières intérieures Schengen en Suisse (voir le nouvel art. 25 *bis* CFS). Il devra, pour ce faire, tenir compte des conditions et des critères énoncés aux nouveaux art. 25 et 26 CFS, notamment celui de proportionnalité. Le contrôle aux frontières intérieures ne pourra être réintroduit ou prolongé qu'à titre de « mesure de dernier recours ». En outre, le Conseil fédéral devra tenir compte de l'incidence de cette mesure sur le fonctionnement des régions transfrontalières (voir le nouvel art. 26, par. 1 et 3, CFS). Les délais et la procédure applicables sont régis par le nouvel art. 25 *bis* CFS.

Al. 2

À l'instar de la pratique actuelle, le DFJP pourra, en cas d'*événements imprévisibles* au sens de l'art. 25 *bis*, par. 1, CFS, ordonner la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures Schengen en Suisse en concertation avec le DFF. Il devra en informer aussitôt le Conseil fédéral, la Commission européenne et les autres États Schengen concernés. Une prolongation de la mesure sera possible pour une période d'un mois au maximum, conformément à l'art. 25 *bis*, par. 3, CFS, la durée maximale totale de la prolongation ne devant pas excéder trois mois.

Al. 3

Le Conseil de l'UE peut adopter une décision d'exécution autorisant les États Schengen à réintroduire le contrôle aux frontières intérieures Schengen lorsqu'il constate qu'une urgence de santé publique de grande ampleur touche une majorité des États Schengen (nouvel art. 28 CFS). Il peut également, en raison de circonstances exceptionnelles du fait de manquements graves persistants liés au contrôle aux frontières extérieures Schengen, leur recommander de décider de recourir à une telle mesure (art. 29 CFS). Dans ces deux cas, la décision ou la recommandation du Conseil de l'UE ne s'adressera à la Suisse que si ses frontières intérieures sont concernées. C'est

la raison pour laquelle, conformément à l'al. 3, le Conseil fédéral pourra, en dernier ressort, dans ces deux cas de figure, ordonner ou prolonger la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures Schengen en Suisse. Il pourra également prévoir d'autres mesures (voir les nouveaux art. 23 et 23 bis CFS). La Suisse devra informer la Commission européenne et les autres États Schengen de sa décision.

Al. 4

Par souci de clarté, il apparaît judicieux de régler au niveau de la loi le contrôle aux frontières intérieures Schengen en Suisse effectué conformément au CFS. Dans le droit en vigueur, il est déjà prévu qu'en cas de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures Schengen, celui-ci soit effectué par l'OFDF en accord avec les cantons frontaliers (art. 30, al. 3, OEV). Cette compétence découle de considérations pratiques : en raison de ses tâches permanentes en matière de contrôle de marchandises régi par le droit douanier, l'OFDF dispose déjà d'un dispositif de contrôle et peut être mobilisé sans délai en cas de réintroduction subite du contrôle aux frontières intérieures Schengen en Suisse. Qui plus est, certains cantons frontaliers n'ont pas suffisamment de moyens pour mettre en œuvre immédiatement des activités de contrôle. L'OFDF devrait toutefois être doté, si nécessaire, de ressources supplémentaires afin de pouvoir réaliser le contrôle aux frontières intérieures de manière efficace et efficiente, tout en remplissant sa mission de base.

Dans le cas où le contrôle a lieu dans un aéroport constituant une frontière extérieure Schengen, ce sont les autorités cantonales visées à l'art. 9 qui ont compétence pour l'exercer. Ainsi, le contrôle à la frontière réalisé à l'aéroport de Zurich restera, même en cas de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures Schengen en Suisse, de la compétence de la police cantonale de Zurich.

Al. 5

Le Conseil fédéral devra définir, par voie d'ordonnance, la procédure pour ordonner, prolonger et lever la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures Schengen en Suisse.

Art. 9 Compétences en matière de contrôle aux frontières extérieures Schengen en Suisse

Le titre de cet article est remplacé par « Compétences en matière de contrôle aux frontières extérieures Schengen en Suisse » afin de préciser qu'il porte uniquement sur le contrôle de personnes relevant du droit des étrangers.

Le nouvel art. 9 proposé correspond à l'actuel al. 1 de l'art. 9 en vigueur. Le contrôle des personnes lors du franchissement de la frontière restera de la compétence des cantons sur leur territoire et de celle de l'OFDF dans la zone frontalière, en accord avec les cantons frontaliers. En cas de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, il sera réalisé par l'OFDF, en accord avec les cantons frontaliers (art. 30 OEV). Aucune modification d'ordre matériel n'a été apportée ici, mais il s'agit de mieux rendre compte de la pratique actuelle. Le contrôle aux frontières extérieures Schengen (aéroports) sera effectué par les cantons selon les modalités définies par la Confédération,

et plus précisément par le DFJP (art. 7, al. 2, P-LEI et art. 31, al. 1, OEV). Les accords qui prévoient des contrôles par l'OFDF demeurent réservés.

Selon l'al. 2 en vigueur, le Conseil fédéral règle en accord avec les cantons frontaliers le contrôle des personnes par la Confédération dans la zone frontalière (région transfrontalière selon le CFS). Ce contrôle relève au premier chef de la compétence des cantons mais aussi de l'OFDF en vertu des art. 96 s. LD. Vu que la délimitation des tâches découle déjà de la LD (tâches de sécurité de l'OFDF dans l'espace frontalier au titre de l'art. 96 LD ; transfert de tâches policières cantonales à l'OFDF au titre de l'art. 97 LD), elle n'a pas besoin d'être précisée au niveau de l'ordonnance.

Art. 64, al. 4 et 5, 64a, al. 3^{bis}, et 66

Personne de confiance dans la procédure de renvoi pour les mineurs non accompagnés

Les al. 4 et 5 de l'art. 64 sont abrogés et font désormais l'objet d'un article à part, en l'occurrence l'art. 66, qui prévoit que les autorités cantonales compétentes pourront désigner immédiatement une personne de confiance chargée de représenter, au cours de la procédure de renvoi, les intérêts de l'étranger mineur non accompagné (al. 1). Le Conseil fédéral devra définir, par voie d'ordonnance, les compétences et les tâches de cette personne (al. 2). Cette réglementation s'appliquera à toutes les procédures de renvoi et pas seulement aux renvois selon l'art. 64 LEI, raison pour laquelle elle fait l'objet d'un article à part. Les dispositions reprises dans l'art. 66 n'ont toutefois subi aucune modification matérielle.

Art. 64c, al. 1, let. b, note de bas de page

Cette disposition a été modifiée car la note de bas de page relative au CFS renvoie désormais à la note de bas de page relative à l'art. 7, al. 1, LEI.

Art. 64c^{bis} Renvoi à la suite d'un contrôle conjoint avec un autre État Schengen

Cet article vise à réglementer la nouvelle procédure de transfert prévue par l'art. 23 bis CFS pour les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier appréhendés dans les zones frontalières. Les traités internationaux de coopération pertinents demeurent réservés.

Cette disposition ne s'appliquera pas en cas de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures.

Al. 1

Le nouvel art. 23 bis CFS prévoit que les ressortissants de pays tiers appréhendés aux frontières intérieures lors de contrôles faisant l'objet d'une coopération opérationnelle transfrontière entre les autorités compétentes (p. ex. lors de patrouilles de police communes) pourront être transférés vers l'État membre qu'ils viennent de quitter s'ils ne sont pas autorisés à entrer ou à séjourner sur le territoire de l'État dans lequel ils arrivent, c'est-à-dire s'ils ne sont pas titulaires de l'autorisation requise ou ne remplissent pas ou plus les conditions d'entrée définies à l'art. 5 LEI. Ne sont pas concernés les

ressortissants étrangers qui ont déposé une demande d'asile ou de protection provisoire (let. c).

Al. 2

Dans les cas où un étranger peut être renvoyé sans décision formelle en vertu de l'art. 64c, al. 1, let. a, LEI, il sera possible de renoncer au renvoi prévu à l'al. 1. Il convient donc d'examiner en premier lieu si la personne concernée peut être renvoyée sur la base d'un accord de réadmission existant.

Al. 3 et 4

Le CFS prévoit un droit de recours contre cette décision. Les motifs pour lesquels le ressortissant étranger n'est pas autorisé à séjourner dans l'État Schengen où il a été appréhendé devront être mentionnés dans la décision notifiée au moyen du formulaire dont le modèle figure à l'annexe XII, partie B, CFS. En raison du fédéralisme d'exécution, l'exécution d'un renvoi relève en principe de la compétence du canton concerné, pour autant que ce dernier n'ait pas délégué cette tâche à l'OFDF.

Conformément à l'al. 4, cette décision pourra faire l'objet d'un recours dans les cinq jours ouvrables suivant sa notification. Ce recours n'aura pas d'effet suspensif, à moins que l'autorité de recours statue sur sa restitution.

Al. 5

L'autorité compétente pourra retenir l'étranger appréhendé pendant une durée de 24 heures au maximum (voir aussi l'art. 73 LEI) afin d'exécuter le renvoi. Passé ce délai, un renvoi au sens de l'art. 64c^{bis} ou 23 bis CFS ne sera plus possible, ce qui implique qu'elle devra rendre une décision de renvoi ordinaire au sens de l'art. 64.

Art. 64d, al. 2, phrase introductive (ne concerne que le texte français), let. e, note de bas de page, et let. g

Une modification a été apportée à la phrase introductive de l'al. 2 dans le texte français : « peut être immédiatement exécutoire » a été remplacé par « est immédiatement exécutoire ».

La note de bas de page insérée à l'al. 2, let. e, a par ailleurs été adaptée.

L'al. 2 détermine les cas dans lesquels le renvoi est immédiatement exécutoire ou, lorsque des circonstances particulières le justifient, un délai de départ de moins de sept jours peut être fixé.

L'annexe XII, partie A, CFS prévoit que la procédure de transfert visée à l'art. 23 bis CFS doit être appliquée, dans le cadre de la coopération transfrontière, dans un délai de 24 heures. Il convenait par conséquent de compléter l'al. 2 par une nouvelle let. g.

Art. 64f, al. 2, 1^{re} phrase

Une décision de renvoi notifiée au moyen du formulaire type ne fait pas l'objet d'une traduction. En pareil cas, la personne concernée reçoit une feuille d'information qui

doit notamment comprendre des indications sur les bases légales de la décision, sur la possibilité de déposer un recours et sur les conséquences du non-respect du délai de départ.

Étant donné que les décisions de transfert prises en application de l'art. 23 *bis* CFS dans le cadre de la coopération transfrontière doivent également être notifiées au moyen d'un formulaire dont le modèle figure à l'annexe XII, partie B, CFS, il convient de compléter l'actuel al. 2 de l'art. 64^f par un renvoi à l'art. 64^{c^{bis}}, al. 3. Le formulaire ne fera pas non plus l'objet d'une traduction dans ce cas.

Art. 65, al. 2, 1^{re} phrase, note de bas de page

La note de bas de page insérée à l'al. 2 a été adaptée.

Art. 65a Restrictions d'entrée et autres mesures de protection de la santé publique dans les aéroports constituant une frontière extérieure Schengen

L'art. 21 *bis* CFS habilite le Conseil de l'UE à appliquer aux frontières extérieures Schengen des restrictions temporaires aux déplacements essentiels et non essentiels depuis les pays tiers vers l'UE afin de faire face à une urgence de santé publique de grande ampleur dans l'espace Schengen, tout en précisant que ces restrictions doivent être proportionnées et non discriminatoires. Le nouvel art. 65a P-LEI prévoit par ailleurs que le Conseil fédéral pourra, pour protéger la santé publique, ordonner des restrictions d'entrée et d'autres mesures visées à l'art. 41 LEp.

Al. 1

Les États Schengen peuvent, en vertu de l'art. 21 *bis* CFS, adopter sur leur territoire national des restrictions temporaires de déplacements plus strictes que celles prévues dans le règlement d'exécution du Conseil de l'UE, afin de protéger la santé publique. L'adoption de mesures plus strictes destinées à empêcher la propagation d'une maladie transmissible aux frontières extérieures et intérieures de la Suisse sera, le cas échéant, soumise à l'art. 41 LEp.

Al. 2

Comme c'était le cas pendant la pandémie de COVID-19, il sera possible d'autoriser au cas par cas des exceptions aux restrictions d'entrée. Une disposition en ce sens a été ajoutée à l'al. 2. Le SEM pourra ainsi autoriser de telles exceptions pour des motifs humanitaires ou d'intérêt national ou en raison d'obligations internationales, pour autant qu'aucune obligation de droit international de la Suisse ne s'y oppose (voir également l'art. 3, al. 4, OEV). Il vérifiera au cas par cas, sur demande, si une exception se justifie.

Art. 66 Personne de confiance dans la procédure de renvoi pour les mineurs non accompagnés

Voir les commentaires des art. 64, al. 4 et 5, et 64a, al. 3^{bis}, P-LEI.

*Art. 67, al. 2, phrase introductive (ne concerne que les textes français et italien),
let. c*

La phrase introductive de l'al. 2 a fait l'objet d'une adaptation linguistique : « le SEM » a été remplacé par « il ».

L'art. 67, al. 2, LEI fixe les conditions dans lesquelles le SEM pourra interdire l'entrée en Suisse à un étranger.

Il est proposé d'insérer une nouvelle let. c, en vertu de laquelle le SEM pourra interdire l'entrée à un étranger qui n'a pas respecté les restrictions d'entrée et les mesures destinées à empêcher la propagation d'une maladie transmissible visées à l'art. 65a. Les autorités chargées de mettre en œuvre le droit seront tenues de respecter le principe de proportionnalité (voir les art. 5, al. 2, et 36, al. 3, de la Constitution[Cst.]³⁴) lorsqu'elles prononceront une interdiction d'entrée dans un cas particulier.

Art. 71, al. 1, phrase introductive

Cette disposition est modifiée car l'abréviation « DFJP » est désormais utilisée pour la première fois à l'art. 8, al. 2, et peut donc être reprise ici.

Art. 80a, al. 6

Cette disposition doit être modifiée car le renvoi à l'art. 64a, al. 3^{bis}, LEI n'est plus correct. Elle renvoie désormais à l'art. 66 LEI.

Art. 92, titre et al. 1^{bis} Devoir de diligence de l'entreprise de transport aérien

L'art. 92 LEI règle le devoir de diligence des entreprises de transport aérien au devoir de diligence exclusivement. Il convient donc de compléter le titre actuel.

On a par ailleurs inséré un nouvel al. 1^{bis} qui vise à garantir, afin d'empêcher la propagation d'une maladie transmissible, que ces entreprises transporteront uniquement des personnes ne provenant pas de régions à risque. Le fait de transporter des personnes qui ne respectent pas les restrictions d'entrée et d'autres mesures sanitaires constituera une violation de leur devoir de diligence.

Art. 122a, al. 1, 1^{re} phrase

La modification apportée à l'art. 122a, al. 1, 1^{re} phrase, ne se fonde pas sur le droit en vigueur, mais sur une modification introduite par l'arrêté fédéral du 25 septembre 2020 portant approbation et mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et

l'UE sur la reprise du règlement (UE) 2018/1240³⁵ portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) (Développement de l'acquis de Schengen)³⁶.

L'art. 122a définit les mesures à adopter en cas de violation du devoir de diligence par les entreprises de transport aérien. Le devoir de diligence visé au nouvel art. 92, al. 1^{bis}, P-LEI a été étendu, car il serait sinon impossible pour les autorités de le faire respecter. Il a par ailleurs été précisé que les entreprises de transport aérien n'ont pas le droit de transporter des personnes faisant l'objet d'une restriction d'entrée prononcée en vertu de l'art. 65a LEI.

2.6.2 **Loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération**

Art. 16, al. 2, let. o, et 5, let. c, ch. 1 (concerne uniquement le texte français)

La reprise du règlement (UE) 2024/1717 nécessite une actualisation de la note de bas de page relative au CFS qui figure à l'al. 2, let. o.

La modification apportée à l'al. 5, let. c, ch. 1 ne concerne que le texte français. L'expression « contrôle aux frontières, conformément au code frontières Schengen » a été remplacée par celle de « contrôle à la frontière, conformément au code frontières Schengen ».

2.7 **Coordination avec le projet ETIAS**

Le présent projet requiert une coordination particulière dans la perspective de la reprise et de la mise en œuvre du règlement ETIAS³⁷. Le Parlement a adopté l'arrêté fédéral correspondant le 25 septembre 2020.

Il convient de coordonner l'art. 122a, al. 1, 1^{re} phrase, P-LEI avec le projet 1 car l'arrêté fédéral du 25 septembre 2020 n'est pas encore entré en vigueur. S'il en vigueur en même temps que la modification de la LEI proposée ici ou après, c'est la version de l'al. 1, 1^{re} phrase prévue par le présent projet qui s'appliquera. L'arrêté fédéral 25 septembre 2020 doit impérativement entrer en vigueur en même temps que ce projet ou avant.

³⁵ Règlement (UE) 2018/1240 du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2018 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et modifiant les règlements (UE) n° 1077/2011, (UE) n° 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 et (UE) 2017/2226, version du JO L 236 du 19.9.2018, p. 1.

³⁶ FF 2020 7669

³⁷ Règlement (UE) 2018/1240 du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2018 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et modifiant les règlements (UE) n° 1077/2011, (UE) n° 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 et (UE) 2017/2226, version du JO L 236 du 19.9.2018, p. 1

2.8 Conséquences du règlement (UE) 2024/1717 et de l'acte de mise en œuvre

2.8.1 Conséquences pour la Confédération

Pour le SEM :

La présente révision du CFS a notamment pour but d'introduire une nouvelle procédure de transfert. La saisie des données statistiques que la Suisse doit fournir chaque année à l'UE nécessite une adaptation technique du système eMAP.

Estimés à environ 0,2 million de francs, les coûts du projet seront financés par le budget informatique du SEM. Ils sont inscrits au plan financier 2026. Le projet n'a aucune conséquence sur l'état du personnel.

Pour l'OFDF :

Il est impossible à ce stade de déterminer précisément les conséquences en termes de finances et de personnel qu'impliquerait une éventuelle réintroduction du contrôle à la frontière pour l'OFDF. L'expérience montre que la réalisation d'un tel contrôle sur une longue durée ne sera possible pour lui qu'en mobilisant davantage de personnel, vu qu'il devra par ailleurs remplir sa mission de base. Les besoins dépendront toutefois de la décision prise par le Conseil fédéral, et plus précisément par le DFJP, concernant l'étendue et les modalités de ce contrôle.

2.8.2 Conséquences pour les cantons et les communes

La reprise et la mise en œuvre de la présente modification du CFS n'ont pas de conséquences en termes de finances et de personnel pour les cantons et les communes.

2.8.3 Conséquences dans d'autres domaines

Le projet ne devrait pas avoir de conséquences directes dans les domaines de l'économie, de la société et de l'environnement.

2.9 Aspects juridiques

2.9.1 Constitutionnalité

L'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE sur la reprise du règlement (UE) 2024/1717 se fonde sur l'art. 54, al. 1, Cst., qui prévoit que les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération.

L'art. 184, al. 2, Cst. donne au Conseil fédéral la compétence de signer et ratifier les traités internationaux.

L'art. 166, al. 2, Cst. habilite l'Assemblée fédérale à approuver les traités internationaux, à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (art. 7a, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration³⁸).

En l'espèce, le Conseil fédéral a compétence pour approuver la reprise de ce règlement de l'UE en vertu de l'art. 100, al. 2, let. a, LEI, puisque cette disposition lui accorde la compétence de conclure des accords internationaux sur l'obligation de visa et l'exécution du contrôle à la frontière. Le règlement à reprendre modifie, entre autres, les dispositions du CFS relatives aux conditions et à la procédure applicables à la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures. Le présent échange de notes entre donc dans le champ d'application de l'art. 100, al. 2, let. a, LEI. Une modification de la LEI est toutefois nécessaire, notamment pour régler la nouvelle procédure de transfert prévue à l'art. 23 *bis* CFS. Le Conseil fédéral ne peut entreprendre cette modification de manière autonome. C'est pourquoi l'échange de notes sur la reprise du règlement modificatif du CFS et la modification de la LEI nécessaire à sa mise en œuvre doivent être soumis ensemble à l'approbation du Parlement.

2.9.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

En reprenant et en mettant en œuvre le règlement (UE) 2024/1717 en tant que développement de l'acquis de Schengen, la Suisse respecte ses engagements vis-à-vis de l'UE pris dans le cadre de l'AAS. Elle garantit ainsi un contrôle uniforme aux frontières extérieures Schengen et met en œuvre le principe de l'absence de contrôle aux frontières intérieures consacré par le CFS.

La reprise du règlement de l'UE et les modifications de loi qu'elle nécessite sont également conformes aux autres obligations internationales de la Suisse.

2.9.3 Forme de l'acte à adopter et de l'acte de mise en œuvre

La reprise du règlement de l'UE ne constitue pas une adhésion à une organisation de sécurité collective ou à une communauté supranationale. L'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de l'échange de notes correspondant n'est par conséquent pas soumis au référendum prévu à l'art. 140, al. 1, let. b, Cst.

Aux termes de l'art. 141, al. 1, let. d, Cst., les traités internationaux sont sujets au référendum lorsqu'ils sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables (ch. 1), qu'ils prévoient l'adhésion à une organisation internationale (ch. 2) ou qu'ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales (ch. 3). Conformément à l'art. 22, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)³⁹, sont réputées fixer des règles de droit

³⁸ RS 172.010

³⁹ RS 171.10

les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Enfin, on entend par dispositions importantes celles qui, en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., devraient en droit interne être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

En l'espèce, l'échange de notes est d'une durée indéterminée, mais il peut être dénoncé à tout moment et n'implique aucune adhésion à une organisation internationale. Cependant, la reprise du règlement (UE) 2024/1717 nécessite des modifications de loi. En conséquence, l'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de l'échange de notes est sujet au référendum en vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.

L'Assemblée fédérale approuve les traités internationaux sous la forme d'un arrêté fédéral lorsqu'ils sont soumis ou sujets à référendum (art. 24, al. 3, LParl).

Selon l'art. 141a, al. 2, Cst., lorsque l'arrêté portant approbation d'un traité international est sujet au référendum, l'Assemblée fédérale peut y intégrer les modifications constitutionnelles ou législatives liées à la mise en œuvre du traité. En l'occurrence, les modifications proposées présentent une connexité objective avec le règlement (UE) 2024/1717 et elles découlent directement des obligations que prévoit ce dernier. Aussi a-t-il été décidé d'intégrer le projet de l'acte de mise en œuvre à l'acte d'approbation plutôt que de le soumettre au référendum sous la forme d'un texte distinct.

2.9.4 Délégation de compétences législatives

Le projet de loi prévoit de déléguer les compétences suivantes au Conseil fédéral :

Art. 8, al. 5 Modalités de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures

Cette délégation de compétence se fonde sur l'art. 182, al. 1, Cst., qui prévoit que le Conseil fédéral peut édicter des règles de droit sous la forme d'une ordonnance. Il s'agit ici de règles servant à préciser les modalités de la procédure pour ordonner, prolonger et lever la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures Schengen en Suisse.

Art. 65a, al. 1 Restrictions d'entrée et autres mesures de protection de la santé publique dans les aéroports constituant une frontière extérieure Schengen

Cette délégation de compétence se fonde sur l'art. 182, al. 1, Cst., qui prévoit que le Conseil fédéral peut édicter des règles de droit sous la forme d'une ordonnance. Il s'agit ici de règles lui permettant d'ordonner des restrictions d'entrée et d'autres mesures (sanitaires) aux frontières extérieures Schengen en Suisse pour faire face à une urgence de santé publique d'ampleur internationale.

Art. 66, al. 2 Personne de confiance dans la procédure de renvoi

Figurant aujourd'hui à l'art. 64, al. 4, LEI, cette délégation de compétence se fonde sur l'art. 182, al. 1, Cst., qui prévoit que le Conseil fédéral peut édicter des règles de

droit sous la forme d'une ordonnance. Il s'agit ici de règles servant à définir le rôle, les compétences et les tâches de la personne de confiance.

2.9.5 Protection des données

Même si le règlement de l'UE à reprendre ne prévoit pas de dispositions spécifiques en matière de protection des données, étant donné qu'il contient principalement des modifications du CFS, il est conforme au droit de l'UE en matière de protection des données. Son consid. 53 précise que les contrôles effectués par les autorités compétentes sur le territoire des États Schengen doivent respecter pleinement les règles relatives à la protection des données prévues par l'Union, et renvoie au règlement général sur la protection des données (règlement [UE] 2016/67931)⁴⁰ et à la directive (UE) 2016/680⁴¹.

La loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données (LPD)⁴², qui est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2023, met en œuvre les exigences de la directive (UE) 2016/680 pour tous les organes fédéraux. Bien que le règlement général sur la protection des données ne constitue pas un développement de l'acquis de Schengen, la LPD tient pleinement compte de ses exigences. Ainsi, le principe d'équivalence avec le droit européen est garanti. Le présent projet est en outre conforme aux principes de la LPD, et notamment à ses art. 6, 34, al. 2, let. a, et 43, al. 4.

En outre, la Suisse doit s'assurer que les données enregistrées dans le SYMIC à partir du formulaire type utilisé pour notifier la décision de renvoi sont traitées dans le respect de la loi. L'accès à ces données doit être proportionné aux objectifs poursuivis et ne saurait être accordé que dans la mesure où les données consultées sont, dans un cas d'espèce, nécessaires pour permettre aux autorités compétentes d'accomplir leurs tâches. Les autorisations de consulter et de traiter les données devront être fixées de manière exhaustive dans l'annexe I de l'ordonnance SYMIC.

2.9.6 Frein aux dépenses

Le projet 1 n'implique aucun nouveau crédit d'engagement ou plafond de dépenses qui entraînerait de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs. Il n'est donc pas soumis au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

⁴⁰ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 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, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), JO L 119 du 4.5.2016, p. 1

⁴¹ Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, JO L 119 du 4.5.2016, p. 89

⁴² RS 235.1

3 **Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (projet 2)**

3.1 **Contexte**

3.1.1 **Nécessité d'agir et objectifs**

Le règlement ETIAS acte la mise en place, au sein de l'espace Schengen, d'un système d'autorisation de voyage (similaire à l'ESTA⁴³ pour les États-Unis). Les ressortissants de pays tiers exemptés de visa seront désormais tenus – à quelques exceptions près – de déposer en ligne, avant leur voyage dans l'espace Schengen, une demande d'autorisation de voyage. Cette autorisation coûtera 7 euros et sera valable trois ans. L'Assemblée fédérale a adopté le 25 septembre 2020 l'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de ce règlement⁴⁴. Le délai référendaire a expiré le 14 janvier 2021 sans avoir été utilisé. L'échange de notes sur la reprise du règlement ETIAS est entré en vigueur pour la Suisse le 15 janvier 2021 après l'annonce de l'accomplissement des exigences constitutionnelles (ratification). Il ne commencera cependant à être appliqué qu'à la date de mise en service du système fixée par la Commission européenne.

Les règlements (UE) 2021/1150⁴⁵ et (UE) 2021/1152⁴⁶ comportent les modifications résultant de l'adoption des nouveaux règlements SIS⁴⁷ et des règlements sur l'interopérabilité⁴⁸. Ces modifications doivent garantir l'interopérabilité de l'ETIAS avec les

⁴³ Electronic System for Travel Authorization

⁴⁴ FF 2020 7669

⁴⁵ Règlement (UE) 2021/1150 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 modifiant les règlements (UE) 2018/1862 et (UE) 2019/818 en ce qui concerne l'établissement des conditions d'accès aux autres systèmes d'information de l'UE aux fins du système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages, version du JO L 249 du 14.7.2021, p. 1

⁴⁶ Règlement (UE) 2021/1152 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1860, (UE) 2018/1861 et (UE) 2019/817 en ce qui concerne l'établissement des conditions d'accès aux autres systèmes d'information de l'UE aux fins du système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages, version du JO L 249 du 14.7.2021, p. 15

⁴⁷ Règlement (UE) 2018/1862 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale, modifiant et abrogeant la décision 2007/533/JAI du Conseil, et abrogeant le règlement (CE) n° 1986/2006 du Parlement européen et du Conseil et la décision 2010/261/UE de la Commission, JO L 312 du 7.12.2018, p. 56 ; modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2021/1150, JO L 249 du 14.7.2021, p. 1

⁴⁸ Règlement (UE) 2019/817 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine des frontières et des visas et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 et (UE) 2018/1861 du Parlement européen et du Conseil et les décisions 2004/512/CE et 2008/633/JAI du Conseil, version du JO L 135 du 22.5.2019, p. 27

Règlement (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine de la coopération policière et judiciaire, de l'asile et de l'immigration et modifiant les règlements (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 et (UE) 2019/816, version du JO L 135 du 22.5.2019, p. 85

autres systèmes de l'UE (système d'entrée et de sortie [EES], SIS et système d'information sur les visas [VIS]) dès sa mise en service. L'Assemblée fédérale a adopté le 16 décembre 2022 l'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de ces règlements⁴⁹. Le délai référendaire a expiré le 8 avril 2023 sans avoir été utilisé. L'échange de notes concernant la reprise des règlements (UE) 2021/1150 et (UE) 2021/1152 est entré en vigueur pour la Suisse le 21 avril 2023 après l'annonce de l'accomplissement des exigences constitutionnelles (ratification). Il ne commencera cependant à être appliqué qu'à la date de mise en service du système fixée par la Commission européenne.

Dans le cadre de la mise en œuvre des règlements (UE) 2021/1150 et 2021/1152, les bases légales nécessaires à la mise en place du système N-ETIAS ont été créées (art. 108*i*, 108*j* et 108*k* LEI). Ce système servira à l'unité nationale ETIAS du SEM non seulement pour le traitement manuel des demandes ETIAS mais entre autres aussi pour la consultation des autorités de la Confédération dans le cadre de l'examen de demandes d'autorisation de voyage ETIAS (art. 108*h*, al. 2, let. b, LEI). L'accès aux données du N-ETIAS pour traiter les demandes de consultation et y répondre est pour l'heure réservé à l'Office fédéral de la police (fedpol) et au Service de renseignement de la Confédération (SRC) (art. 108*j*, al. 1, let. b, LEI). Au cours des travaux relatifs à la mise en œuvre technique d'ETIAS, il est apparu nécessaire que l'unité nationale ETIAS puisse également consulter le DFAE (plus précisément, le Protocole à Berne et la Mission suisse à Genève) dans certains cas. Le présent projet est donc mis à profit pour procéder à cette adaptation dans la LEI.

3.1.2 **Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral**

Le projet 2 ne figure pas expressément dans le message du 24 janvier 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027⁵⁰ ni dans l'arrêté fédéral du 6 juin 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027⁵¹. Il s'inscrit cependant dans l'objectif 17 dudit programme (« La Suisse mène une politique cohérente en matière d'asile et d'intégration, saisit les chances qu'offre l'immigration et œuvre en faveur d'une coopération européenne et internationale efficace »).

⁴⁹ Arrêté fédéral du 16 décembre 2022 portant approbation et mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise des règlements (UE) 2021/1150 et (UE) 2021/1152 en ce qui concerne l'établissement des conditions d'accès aux autres systèmes d'information de l'UE aux fins du système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) ; FF **2022** 3212

⁵⁰ Le message sur le programme de la législature 2023 à 2027 est publié dans la Feuille fédérale uniquement sous forme de renvoi, FF **2024** 525 : fedlex.data.admin.ch > Informations générales > Étendue de la publication > Publication sous la forme d'un renvoi

⁵¹ FF **2024** 1440

3.2 Observations concernant la procédure de consultation

3.2.1 Remarques générales

Concernant les remarques générales sur la procédure de consultation, voir le ch. 2.2.1.

3.2.2 Présentation détaillée et appréciation des résultats de la procédure de consultation

economiesuisse considère que l'extension des droits d'accès au N-ETIAS prévue pour le DFAE à l'art. 108j, al. 1, let. b, P-LEI intervient à l'échelon approprié et qu'elle est à la fois nécessaire et proportionnée. Le PLR et la FER saluent également cette modification de la LEI.

Les JDS, AsyLex, JRS et Solinetz s'opposent, quant à eux, à cette extension des droits d'accès, la jugeant extrêmement problématique. Selon eux, le DFAE ne devrait pas avoir accès au N-ETIAS. Ils estiment que cet accès n'est pas indispensable au DFAE ni aux services fédéraux qui lui sont associés pour accomplir leurs tâches et qu'il porte une atteinte significative aux droits fondamentaux relatifs à la protection de la sphère privée, notamment à ceux des personnes en fuite. Selon eux, les données contenues dans ce système ne devraient pas être utilisées dans le cadre de la procédure d'asile. De plus, ils trouvent problématique que le SEM soit désigné comme unité nationale ETIAS.

De l'avis d'AsyLex, des JDS, de JRS, de l'OSAR, de Solinetz et de la SCCFA, l'extension des droits d'accès au DFAE devrait par ailleurs impérativement être examinée et évaluée par le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT).

Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral considère, lui aussi, que la création d'un droit d'accès au N-ETIAS pour le DFAE, telle qu'elle est proposée, est à la fois nécessaire et proportionnée. Cet accès est requis pour permettre la consultation du DFAE dans le cadre de la procédure ETIAS. Le Conseil fédéral précise toutefois dans le projet que seuls le Protocole à Berne et la Mission suisse à Genève auront accès à ce système au sein du DFAE.

Ce droit d'accès ne porte pas atteinte aux droits fondamentaux des personnes en fuite. Les données contenues dans le N-ETIAS ne sont pas utilisées pour la procédure d'asile.

Le PFPDT a pu exprimer son avis sur le projet dans le cadre de deux consultations des offices et n'a fait part d'aucune observation.

3.2.3 Modifications apportées au projet

Suite à la procédure de consultation, le projet 2 a été légèrement remanié. Il précise désormais quelles unités du DFAE auront accès au N-ETIAS.

3.3 Nouvelle réglementation proposée

L'unité nationale ETIAS aura désormais la possibilité de consulter sur la base du système, dans le cadre notamment de l'examen des demandes d'autorisation de voyage ETIAS à validité territoriale et temporelle limitée, le Protocole à Berne et la Mission suisse à Genève. Le DFAE pourra ainsi se prononcer, dans le cadre de ses compétences, sur l'existence de motifs d'intérêt national ou d'obligations internationales.

Lorsque les conditions d'octroi d'une autorisation de voyage ETIAS ne seront pas ou plus remplies, l'unité nationale ETIAS pourra délivrer à titre exceptionnel, pour des motifs humanitaires ou d'intérêt national ou en raison d'obligations internationales, une autorisation de voyage à validité territoriale et temporelle limitée. C'est le même principe que pour les visas Schengen. Par exemple, l'entrée pourra être autorisée en cas de maladie grave ou de décès en Suisse d'un parent ou d'un proche (motif humanitaire), ou en cas d'événements politiques ou culturels officiels en Suisse, comme le Forum économique mondial à Davos (motif d'intérêt national). Pour ces cas en particulier, il devra être possible de consulter le Protocole à Berne et la Mission suisse à Genève via le N-ETIAS.

Le Protocole à Berne et la Mission suisse à Genève doivent être en mesure de lire la demande de consultation dans le N-ETIAS et de saisir et conserver leur réponse dans le système en tant qu'utilisateurs. C'est pourquoi il convient de leur créer un droit d'accès au N-ETIAS à l'art. 108j, al. 1, let. b, LEI.

La décision définitive relative à l'octroi ou au refus de l'autorisation incombera à l'unité nationale ETIAS, qui devra saisir cette décision ainsi que sa motivation dans le logiciel de l'UE.

3.4 Commentaire de la disposition

Art. 108j, al. 1, let. b

L'art. 108j LEI règle les accès au système N-ETIAS. La catégorie de données disponibles et la finalité de l'accès sont précisées pour chaque autorité autorisée à accéder au système. Les détails, en particulier la différence entre le traitement et la consultation des données, seront réglés au niveau de l'ordonnance.

Seuls les collaborateurs du SEM, dans le cadre de leur mission d'unité nationale ETIAS ou de la procédure de consultation, ainsi que les collaborateurs du SRC et de fedpol auront accès aux données du N-ETIAS. Des rôles bien définis assignés aux collaborateurs concernés, assortis des droits correspondants, permettent de limiter cet accès à la finalité spécifiée et à des données précises.

Aujourd'hui seuls les collaborateurs du SRC et de fedpol ont accès aux données du N-ETIAS pour traiter les demandes de consultation dans le cadre du traitement des demandes ETIAS. La modification de la LEI proposée vise à permettre aussi aux collaborateurs du Protocole à Berne et de la Mission suisse à Genève de lire, notamment dans le cas de demandes d'autorisation de voyage à validité territoriale et temporelle limitée, la demande de consultation dans le N-ETIAS et de saisir et conserver leur réponse dans le système en tant qu'utilisateurs. C'est pourquoi un nouveau droit d'accès au N-ETIAS est créé pour eux, en plus de celui pour fedpol et le SRC.

3.5 Coordination avec le projet ETIAS

Le présent projet requiert une coordination particulière dans la perspective de la reprise et de la mise en œuvre des bases légales établissant les conditions d'accès aux autres systèmes d'information de l'UE aux fins de l'ETIAS⁵².

Le Parlement a adopté l'arrêté fédéral correspondant le 16 décembre 2022. La modification de la LEI proposée ici concerne une disposition introduite dans la LEI par cet arrêté.

Il convient de coordonner l'art. 108j, al. 1, let. b, nLEI avec le projet 2 car l'arrêté fédéral du 16 décembre 2022 n'est pas encore entré en vigueur. S'il entre en vigueur en même temps que la modification de la LEI proposée ici ou après, c'est la version de l'art. 108j, al. 1, let. b, P-LEI prévue par le projet 2 qui s'appliquera. L'arrêté fédéral du 16 décembre 2022 doit impérativement entrer en vigueur en même temps que le présent projet ou avant.

3.6 Conséquences

Cette nouvelle disposition n'a aucune conséquence en termes de finances et de personnel pour la Confédération et les cantons.

3.7 Aspects juridiques

3.7.1 Constitutionnalité

Le projet de modification de la LEI se fonde sur l'art. 121, al. 1, Cst. (compétence législative de la Confédération en matière d'octroi de l'asile et en matière de séjour et d'établissement des étrangers). Il est conforme à la Cst.

⁵² FF 2022 3212

3.7.2 **Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse et relation avec le droit de l'UE**

Cette modification de la LEI, qui est indépendante de la reprise du présent développement de l'acquis de Schengen (projet 1), est compatible avec les obligations internationales de la Suisse.

4 **Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (projet 3)**

4.1 **Contexte**

4.1.1 **Nécessité d'agir et objectifs**

Indépendamment du développement de l'acquis de Schengen (projet 1) et du projet 2, un certain nombre de changements, pour la plupart d'ordre rédactionnel, ont été apportés au droit en vigueur. À l'exception de ceux qui concernent l'art. 7, al. 3, P-LEI, ils n'impliquent pas de nouvelle réglementation sur le fond. Il s'agit principalement d'adaptations dans les dispositions relatives aux frontières, l'objectif étant d'harmoniser la terminologie de la LEI avec celle du CFS et de la rendre plus cohérente.

Ces changements ont déjà été soumis à la consultation sur le projet de modification de la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI) : mise en œuvre du plan d'action « Gestion intégrée des frontières »⁵³, menée du 13 décembre 2019 au 19 avril 2020, mais celui-ci a dû être reporté au printemps 2021 en raison de la crise du coronavirus et des difficultés traversées par le secteur aérien. Ils sont repris dans le présent projet.

4.1.2 **Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral**

Le projet 3 ne figure pas dans le message du 24 janvier 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027⁵⁴ ni dans l'arrêté fédéral du 6 juin 2024 sur le programme de la législature 2023 à 2027⁵⁵.

⁵³ www.fedlex.admin.ch > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2019 > DFJP > 2019/83

⁵⁴ Le message sur le programme de la législature 2023 à 2027 est publié dans la Feuille fédérale uniquement sous forme de renvoi, FF 2024 525 : fedlex.data.admin.ch > Informations générales > Étendue de la publication > Publication sous la forme d'un renvoi

⁵⁵ FF 2024 1440

4.2 Observations concernant la procédure de consultation

4.2.1 Remarques générales

Concernant les remarques générales sur la procédure de consultation, voir le ch. 2.2.1.

4.2.2 Présentation détaillée et appréciation des résultats de la procédure de consultation

Le PLR et la FER approuvent l'harmonisation de la terminologie de la LEI avec celle du CFS, estimant qu'elle contribue à une meilleure cohérence juridique. economiesuisse soutient également le projet, car elle considère qu'il permet d'éviter les ambiguïtés et les interprétations divergentes dans un domaine politiquement sensible, tout en apportant une clarté juridique.

L'aéroport de Genève note que l'art. 9a, al. 1, P-LEI prévoit que l'arrivée des passagers à l'aéroport peut être surveillée par des moyens techniques de reconnaissance. Il part du principe que, si un tel équipement devait être mis en place, les exploitants d'aéroports seront préalablement consultés, tandis que les coûts d'installation et d'exploitation seront entièrement pris en charge par la Confédération. Selon Asylex, JRS et Solinetz, la modification introduite à l'art. 9a P-LEI n'est pas assez claire, la notion de « menace concrète », notamment, n'étant pas suffisamment précise à leurs yeux. Ils estiment qu'il est important de l'expliquer afin qu'elle soit plus compréhensible.

À propos de l'art. 103c, al. 2, let. a, P-LEI, Asylex, JRS et Solinetz font savoir que l'utilisation de données biométriques (photographies et empreintes digitales) reste à leurs yeux problématique. Ils requièrent par conséquent l'application des normes les plus rigoureuses en matière de protection des données.

Position du Conseil fédéral

La réglementation relative à la reconnaissance faciale automatisée est déjà en vigueur et il n'est pas prévu de la modifier sur le fond dans le cadre des changements d'ordre formel envisagés.

4.2.3 Modifications apportées au projet

Suite à la procédure de consultation, les articles suivants ont été remaniés :

- art. 7, titre (ne concerne que le texte français) et al. 3, P-LEI ;
- art. 103c, al. 2, let. a, P-LEI ;
- art. 104a, al. 3, P-LEI ;
- art. 109a, al. 2, let. c, P-LEI.

Les dispositions suivantes ont par ailleurs été intégrées au projet :

- art. 68c, al. 1, 1^{re} phrase, P-LEI ;

- art. 68*d*, al. 2, P-LEI ;
- art. 100, al. 2, let. a, P-LEI ;
- art. 100*a*, al. 2, 1^{re} phrase, P-LEI ;
- art. 103*b*, al. 2, let. c, P-LEI ;
- art. 103*c*, al. 1, let. a, P-LEI ;
- art. 104*c*, al. 1 et 4, P-LEI ;
- art. 110*c*, al. 1, let. b, P-LEI .

4.3 Nouvelle réglementation proposée

La terminologie actuellement employée dans la LEI en lien avec le contrôle aux frontières manque d'uniformité. Les changements d'ordre rédactionnel apportés visent à y remédier, en adaptant, dans la mesure du possible, la terminologie de la LEI à celle du CFS. Ils n'entraînent aucune modification matérielle. L'harmonisation proposée favorisera la transparence et la sécurité du droit.

4.4 Commentaire des dispositions

Art. 7, titre et al. 3

L'art. 7 LEI régit le franchissement de la frontière et les contrôles.

Titre

Cette modification ne concerne que le texte français. L'article a désormais pour titre « Franchissement de la frontière et contrôle ».

Al. 3

L'al. 3 est doté d'un nouveau contenu. Conformément à l'art. 29 OEV, qui a pour titre « Frontières extérieures Schengen », le SEM fixe, en accord avec l'OFDF, les autorités fédérales et cantonales habilitées à effectuer le contrôle des personnes et l'OFAC, les frontières extérieures Schengen en Suisse. Le présent projet prévoit d'inscrire cette disposition au niveau de la loi, en remplaçant « habilitées à effectuer le contrôle des personnes » par « compétentes en matière de contrôle à la frontière » et en effectuant quelques changements d'ordre rédactionnel dans le texte français. Aussi l'art. 29, al. 1, OEV pourra-t-il être abrogé lors de l'entrée en vigueur du présent projet.

La règle prévue par l'actuel al. 3 est supprimée car, selon l'arrêt C-143/22 ADDE rendu le 21 septembre 2023 par la CJUE⁵⁶, la Suisse n'est pas autorisée, même en cas

⁵⁶ Arrêt ECLI:EU:C:2010:3689 de la Cour du 21 septembre 2023 dans l'affaire C-143/22 dans la procédure contre ADDE, curia.europa.eu > Jurisprudence > Accès au Recueil numérique > Recueil général > Cour de justice

de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, à refuser l'entrée directement à la frontière en vertu du CFS. Lorsque des étrangers qui séjournent en Suisse sans y être autorisés et qui ne déposent pas de demande d'asile sont appréhendés, ils doivent être renvoyés du pays ou de l'espace Schengen selon la procédure prévue par la directive sur le retour. Les accords bilatéraux de réadmission en vigueur restent toutefois applicables.

Art. 9a, al. 1, partie introductive, et 2, 1^{re} phrase⁵⁷

Cet article traite de la surveillance de l'arrivée des passagers à l'aéroport. La modification proposée consiste uniquement en un changement d'ordre rédactionnel à des fins d'harmonisation (remplacer « chargées du contrôle à la frontière » par « compétentes en matière de contrôle à la frontière », comme à l'art. 7, entre autres). L'adaptation à la terminologie du CFS effectuée dans le texte allemand ne concerne pas la version française (voir ch. 2.6.1, commentaire de l'art. 7, al. 1, P-LEI). Le renvoi aux art. 7 et 9 a par ailleurs été supprimé.

Dans le texte français, la désignation des autorités compétentes a été adaptée à des fins d'harmonisation.

Une coordination avec le projet de reprise et de mise en œuvre des règlements (UE) 2019/817⁵⁸ et (UE) 2019/818⁵⁹ relatifs à l'établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE (ci-après « projet IOP » ; voir le ch. 4.5.2)⁶⁰ est toutefois requise, car celui-ci prévoit de reprendre le contenu de l'actuel art. 103 LEI à l'art. 9a sans modification matérielle.

Art. 65, titre et al. 1

Refus d'entrée et renvoi aux aéroports constituant une frontière extérieure Schengen

La terminologie employée dans le titre est harmonisée avec celle du CFS. Il n'en résulte aucune modification matérielle. Le droit Schengen⁶¹ ne connaît que deux catégories de frontières aériennes extérieures, à savoir les « aéroports internationaux » (« internationale Flughäfen », « aeroporti internazionali ») et les « aéroports » (« Landeplätze », « aerodromi »). La pratique actuelle de la Suisse répartit quant à elle

⁵⁷ FF 2021 674

⁵⁸ Règlement (UE) 2019/817 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine des frontières et des visas et modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 et (UE) 2018/1861 du Parlement européen et du Conseil et les décisions 2004/512/CE et 2008/633/JAI du Conseil ; JO L 135 du 22.5.2019, p. 27

⁵⁹ Règlement (UE) 2019/818 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine de la coopération policière et judiciaire, de l'asile et de l'immigration et modifiant les règlements (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 et (UE) 2019/816 ; JO L 135 du 22.5.2019, p. 85

⁶⁰ FF 2021 674

⁶¹ Annexe VI, point 2), CFS

les frontières aériennes extérieures en quatre sous-catégories (A, B, C et D), conformément à la pratique douanière. Cette subdivision n'apportant aucune plus-value sous l'angle du droit des étrangers, il est proposé de l'abandonner. La distinction entre les aéroports internationaux et les aérodromes repose sur la taille de l'infrastructure, le nombre de liaisons aériennes et la régularité des liaisons internationales (vols de ligne et vols charters, en particulier). Elle se traduit en pratique par un cloisonnement des flux de passagers Schengen et non-Schengen dans les aéroports internationaux tandis que la séparation ne peut être que purement organisationnelle dans les aérodromes. En outre, les autorités compétentes en matière de contrôle à la frontière ne doivent pas être présentes en permanence dans les aérodromes si elles peuvent à coup sûr se rendre à temps sur place en cas de besoin.

Les aérodromes et les aéroports internationaux formant une frontière extérieure Schengen sont désormais désignés par l'expression « aérodromes constituant une frontière extérieure Schengen » et les autres par « aérodromes intérieurs Schengen ».

Dans la LEI, le terme « aéroport » est remplacé par celui d'« aérodrome ». Il n'est toutefois pas prévu de procéder au remplacement de ce terme dans la LAsi, car cette mesure aurait d'importantes conséquences sur le plan factuel (remplacement de l'expression « procédure à l'aéroport » par « procédure à l'aérodrome », p. ex.). Vu que dans la LAsi la désignation « aéroport » sert simplement à délimiter un espace géographique (sur lequel est exploité un aéroport), une modification de la terminologie ne se justifie pas. Qui plus est, en Suisse, les procédures d'asile à l'aéroport sont uniquement réalisées dans les « aéroports internationaux ».

Al. 1

L'expression « aérodrome constituant une frontière extérieure Schengen » est introduite, ce qui n'entraîne aucune modification matérielle.

Art. 67, al. 4, 1^{re} phrase

La dénomination « Service de renseignement de la Confédération » a ici été remplacée par son abréviation « SRC ».

Art. 68c, al. 1, 1^{re} phrase, et 68d, al. 2

L'expression « autorité compétente en matière de contrôle à la frontière » vient remplacer celle d'« autorité compétente en matière de contrôle des frontières » à l'art. 68c, al. 1, LEI et celle d'« autorité chargée du contrôle à la frontière » à l'art. 68d, al. 2, LEI. Il n'en résulte aucune modification matérielle.

Art. 92a, al. 1

Cette disposition traite de l'obligation des entreprises de transport aérien de communiquer des données et reprend, comme proposé dans le cadre du projet IOP, le contenu de l'actuel art. 104 LEI sans modification matérielle. Une coordination avec le projet IOP est donc ici requise (voir le ch. 4.5.2).

On a procédé ici à des changements d'ordre rédactionnel. Dans le texte français, « des autorités chargées du contrôle à la frontière » a été remplacé par « d'une autorité compétente en matière de contrôle à la frontière » tandis que, dans le texte allemand, « die Grenzkontrollbehörden » a été remplacé par « die für die Grenzkontrollen zuständigen Behörden ».

Il ne résulte aucune modification matérielle de ces changements.

Art. 95 Autres entreprises de transport

Dans le texte français, l'expression « frontière extérieure de l'espace Schengen » a été remplacée par « frontière extérieure Schengen », à des fins d'harmonisation au sein de la LEI. L'adaptation à la terminologie du CFS effectuée dans le texte allemand (remplacement du terme « Landesgrenzen » par celui de « Landgrenzen ») ne concerne pas la version française. Il ne résulte aucune modification matérielle de ces changements. L'abréviation « CAAS » a par ailleurs été supprimée.

Art. 100, al. 2, let. a, 100a, al. 2, 1^{re} phrase, 104c, al. 1 et 4, et 110c, al. 1, let. b

Dans le texte français, les expressions « autorités responsables des contrôles aux frontières » et « autorités chargées du contrôle à la frontière » ont été remplacées à des fins d'harmonisation par celle d'« autorités compétentes en matière de contrôle à la frontière » aux art. 100a, al. 2, 1^{re} phrase et 104c, al. 1 et 4. Il est par ailleurs désormais question des « frontières extérieures Schengen » et non plus des « frontières extérieures de Schengen ».

Dans le texte allemand, plusieurs modifications ont été apportées dans le but de procéder à une uniformisation dans l'utilisation du singulier et du pluriel du terme « Grenzkontrolle ».

De plus, l'abréviation « AFD » a été remplacée par celle d'« OFDF » à l'art. 110c, al. 1, let. b, dans toutes les versions linguistiques.

Art. 102b, al. 2

On a procédé ici à une adaptation rédactionnelle au CFS (« aérodromes », voir à ce sujet le commentaire de l'art. 65, al. 1, P-LEI).

Dans le texte français, le terme de « compagnies » a été remplacé par celui d'« entreprises » à des fins d'harmonisation.

Dans le texte allemand, « für Personenkontrollen » a par ailleurs été remplacé par « zu diesem Zweck » car il est déjà indiqué que les empreintes digitales enregistrées dans la puce peuvent être lues dans le but de vérifier l'identité de personnes. Cette modification ne concerne toutefois pas le texte français.

Art. 103b, al. 2, let. c (ne concerne que le texte français)

Cette modification ne concerne que le texte français. L'expression « autorité chargée du contrôle à la frontière » a été remplacée par celle d'« autorité compétente en matière de contrôle à la frontière » à des fins d'harmonisation.

Art. 103c, al. 1, let. a, et 2, let. b

Al. 1, let. a

Dans le texte français, « chargées du contrôle aux frontières extérieures de Schengen » a été remplacé par « compétentes en matière de contrôle aux frontières extérieures Schengen » à des fins d'harmonisation. En outre, le terme « Grenzkontrolle » est par ailleurs désormais utilisé au pluriel dans le texte allemand.

Al. 2, let. a

Dans le texte français, les expressions « chargées du contrôle aux frontières extérieures de Schengen » et « mener les contrôles aux points de passage aux frontières extérieures de Schengen et sur le territoire suisse » ont été remplacées respectivement par « compétentes en matière de contrôle aux frontières extérieures Schengen » et par « réaliser le contrôle aux frontières extérieures Schengen en Suisse ».

Comme à l'al. 1, let. a, « verantwortlichen » a été remplacé par « zuständig » dans le texte allemand et le terme « Grenzkontrolle » y est désormais utilisé au pluriel.

Art. 103g *Contrôle automatisé à la frontière dans les aérodromes constituant une frontière extérieure Schengen*

Titre et al. 1

On a procédé ici à une adaptation rédactionnelle du titre ainsi que des al. 1 et 3 au CFS. Le terme « aéroports » a été remplacé par « aérodromes constituant une frontière extérieure Schengen » (voir à ce sujet le commentaire de l'art. 65, al. 1, P-LEI). Il n'en résulte aucune modification matérielle.

Al. 2 et 4

L'expression « contrôle automatisé » a été remplacée par « procédure automatisée », ce qui ne change rien sur le fond.

De plus, le texte allemand de l'al. 2 est harmonisé avec les versions française et italienne (« ab dem 12. Altersjahr » est remplacé par « ab 12 Jahre »).

Al. 3

L'al. 3 correspond au droit en vigueur et ne subit aucune modification.

Art. 104a, al. 3

Dans le texte français, « autorités habilitées à effectuer le contrôle des personnes aux frontières extérieures de l'espace Schengen » a été remplacé par « autorités compétentes en matière de contrôle à la frontière ».

Dans le texte allemand, on a procédé à une adaptation rédactionnelle au CFS (voir ch. 2.6.1, commentaire de l'art. 7, al. 1, P-LEI au). L'expression « Personenkontrollen an den Schengen-Aussengrenzen » a été remplacée par le terme « Grenzkontrollen ».

Par ailleurs, la disposition renvoie désormais à l'art. 92a, al. 3, et non plus à l'art. 104, al. 3.

Il ne résulte aucune modification matérielle de ces changements.

Art. 109a, al. 2, let. c

En Suisse, le contrôle à la frontière est réalisé uniquement aux frontières extérieures Schengen dans les aéroports ; sur le reste du territoire, on procède seulement à des contrôles de personnes (voir également à ce sujet l'art. 103c, al. 2, let. a, LEI). Les consultations en ligne des données du C-VIS effectuées lors des contrôles de personnes (contrôle à la frontière non compris) sont soumises à l'art. 109a, al. 2, let. d, LEI, raison pour laquelle l'expression « et sur le territoire suisse » peut être supprimée.

Dans le texte français, les expressions « chargées du contrôle aux frontières extérieures à Schengen » et « mener les contrôles aux points de passage aux frontières extérieures et sur le territoire suisse » ont été remplacés respectivement par « compétentes en matière de contrôle aux frontières extérieures Schengen » et « réaliser le contrôle aux frontières extérieures Schengen ».

Dans le texte allemand, on a procédé à une adaptation rédactionnelle de cette disposition au CFS. L'expression « Kontrollen an den Übergangsstellen der Aussengrenzen » a été remplacée par « Grenzkontrollen an den Schengen-Aussengrenzen ». Comme à l'art. 103c, al. 1, let. a, « verantwortlichen » a en outre été remplacé par « zuständigen ».

Il ne résulte aucune modification matérielle de ces changements.

Art. 111c, al. 1

On a procédé ici à une adaptation rédactionnelle au CFS. Dans le texte français, « les autorités chargées du contrôle à la frontière » a été remplacé par « autorités compétentes en matière de contrôle à la frontière » à des fins d'harmonisation tandis que, dans le texte allemand, « Grenzkontrollbehörden » a été remplacé par « die für die Grenzkontrollen zuständigen Behörden ». Il ne résulte aucune modification matérielle de ces changements.

4.5 Coordination

Le présent projet de modification de la LEI (projet 3) requiert une coordination particulière avec les projets suivants :

- le projet de reprise et de mise en œuvre des règlements (UE) 2021/1133⁶² et (UE) 2021/1134⁶³ réformant le système d'information sur les visas et les conditions d'accès aux autres systèmes d'information de l'UE aux fins du VIS⁶⁴ (ci-après : « projet VIS ») ;
- le projet IOP ;
- le projet de loi fédérale sur la partie générale relative à la perception des redevances et sur le contrôle de la circulation transfrontalière des marchandises et des personnes par l'OFDF (loi définissant les tâches d'exécution de l'OFDF, LE-OFDF)⁶⁵.

4.5.1 Coordination avec le projet VIS

Le présent projet requiert une coordination particulière dans la perspective de la révision du règlement VIS⁶⁶ (règlements [UE] 2021/1134 et [UE] 2021/1133).

Le projet de révision du règlement VIS prévoit entre autres une actualisation de la note de bas de page relative au CFS insérée à l'art. 7, al. 3, 1^{re} phrase, LEI. Une nouvelle adaptation de cet al. 3, avec la suppression de cette note, est proposée dans le cadre du présent projet, car l'al. 2 renvoie désormais déjà au CFS.

Quelle que soit la date à laquelle l'arrêté fédéral relatif à la révision du règlement VIS entrera en vigueur, c'est la version prévue par le présent projet (et non celle du projet de révision du règlement VIS) qui s'appliquera.

4.5.2 Coordination avec le projet IOP

Le présent projet requiert une coordination particulière dans la perspective de l'établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE⁶⁷ (règlements [UE] 2019/817 et [UE] 2019/818).

Sont concernés par ce besoin de coordination les art. 9a et 92a P-LEI.

⁶² Règlement (UE) 2021/1133 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 modifiant les règlements (UE) n° 603/2013, (UE) 2016/794, (UE) 2018/1862, (UE) 2019/816 et (UE) 2019/818 en ce qui concerne l'établissement des conditions d'accès aux autres systèmes d'information de l'UE aux fins du système d'information sur les visas ; JO L 248 du 13.7.2021, p. 1

⁶³ Règlement (UE) 2021/1134 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 modifiant les règlements (CE) n° 767/2008, (CE) n° 810/2009, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1860, (UE) 2018/1861, (UE) 2019/817 et (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les décisions 2004/512/CE et 2008/633/JAI du Conseil, aux fins de réformer le système d'information sur les visas ; JO L 248 du 13.7.2021, p. 11

⁶⁴ FF 2022 3213

⁶⁵ FF 2022 2725

⁶⁶ FF 2022 3213

⁶⁷ FF 2021 674

Le projet IOP prévoit de reprendre, sans modification matérielle, le contenu de l'actuel art. 103 LEI à l'art. 9a P-LEI et celui de l'actuel art. 104 LEI à l'art. 92a P-LEI. Dans le cadre du présent projet, il est proposé d'adapter ces deux dispositions sur le plan formel et de procéder à des ajustements d'ordre rédactionnel à des fins d'harmonisation.

Si l'arrêté fédéral relatif à l'IOP entre en vigueur en même temps que la modification de la LEI proposée ici ou après, c'est la version prévue par le présent projet (et non celle du projet de révision du règlement IOP) qui s'appliquera. Le projet IOP doit impérativement entrer en vigueur en même temps que le présent projet ou avant.

4.5.3 Coordination avec la future LE-OFDF

Le développement organisationnel de l'OFDF qui s'opère actuellement dans le cadre du programme de transformation DaziT⁶⁸ a pour conséquence le regroupement des unités « Douane » et « Corps des gardes-frontière (Cgfr) ». Les tâches qui, sous le droit en vigueur, incombent aux membres du Cgfr seront à l'avenir exécutées par des collaborateurs de l'OFDF formés en conséquence. Une révision totale de la LD est également prévue dans le cadre de DaziT. Il s'agit de créer une loi-cadre regroupant ce qui doit être harmonisé dans le domaine d'activité de l'OFDF. Le projet de LE-OFDF⁶⁹ est en cours d'examen par le Parlement⁷⁰.

Afin de permettre à l'OFDF de se muer en une organisation axée sur les tâches, le projet de LE-OFDF ne contient pas de dispositions relatives à l'organisation. Le Cgfr n'y est donc plus mentionné en tant qu'unité organisationnelle, ce qui implique notamment que les droits d'accès au nouveau système d'information de l'OFDF visé à l'art. 118 P-LE-OFDF ne sont plus définis par rapport à des unités organisationnelles. Au niveau de la loi et au niveau de l'ordonnance, le projet utilise des fonctions uniformes pour représenter les accès des collaborateurs de l'OFDF à ce système. Ces fonctions regroupent les tâches des collaborateurs de l'OFDF dont l'accomplissement nécessitera des accès au système identiques ou semblables. Afin d'éviter les incohérences et un manque de clarté, il convient de reprendre les structures d'accès utilisées dans le P-LE-OFDF pour la représentation juridique des accès des collaborateurs de l'OFDF aux systèmes d'information externes. Aussi faut-il remplacer, pour ce qui est de la réglementation des droits d'accès aux systèmes d'information externes, les expressions « Corps des gardes-frontière (Cgfr) » et « collaborateurs de l'OFDF chargés du contrôle des personnes à la frontière », qui sont utilisées dans le droit en vigueur, par la nouvelle terminologie prévue dans le projet de LE-OFDF.

Les fonctions des collaborateurs de l'OFDF énumérées ci-après se substitueront en règle générale à la dénomination « Corps des gardes-frontière (Cgfr) » figurant dans

⁶⁸ Voir également www.dazit.admin.ch.

⁶⁹ FF 2022 2725 ; message du 24 août 2022 relatif à la loi fédérale sur la partie générale relative à la perception des redevances et sur le contrôle de la circulation transfrontalière des marchandises et des personnes par l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières et à la nouvelle loi sur les droits de douane, FF 2022 2724

⁷⁰ www.parlement.ch > Travail parlementaire > Recherche Curia Vista > 22.058 > Loi sur les douanes. Révision totale

le droit en vigueur, aux fins de la désignation des droits d'accès. Ces fonctions, qui reprendront la majeure partie des tâches du Cgfr, sont les suivantes : « contrôle de marchandises, de personnes et de moyens de transport », « expertise en matière de contrôle », « coordination des engagements » et « analyse des risques OFDF ». Ces fonctions ne seront toutefois officielles qu'à l'entrée en vigueur de la LE-OFDF. C'est la raison pour laquelle il n'est pas possible de remplacer les désignations « Corps des gardes-frontière (Cgfr) » et « les collaborateurs de l'OFDF chargés du contrôle des personnes à la frontière » dans le cadre du présent projet. Une coordination avec le projet de révision totale de la LD qui a été lancé en parallèle (LE-OFDF) est cependant ici requise, car les dispositions de la LEI relatives aux droits d'accès des collaborateurs de l'OFDF ont déjà été adaptées dans le cadre de ce projet. Sont concernés par le besoin de coordination les art. 103c et 109a P-LEI du présent projet. Si le P-LE-OFDF entre en vigueur en même temps que la présente révision de loi ou avant, il faudra s'assurer que les fonctions qu'il prévoit ne sont pas remplacées par la dénomination « Corps des gardes-frontière (Cgfr) », qui était utilisée auparavant. En revanche, si le présent projet entre en vigueur avant le P-LE-OFDF, il faudra veiller à ce que les changements d'ordre rédactionnel qu'il apporte, à l'exception de ceux qui découlent de la substitution de la dénomination « Corps des gardes-frontière » par les nouvelles fonctions, restent en vigueur.

4.6 Conséquences

Ce projet n'a pas de conséquences en termes de finances et de personnel pour la Confédération et les cantons.

4.7 Aspects juridiques

4.7.1 Constitutionnalité

L'harmonisation rédactionnelle de la LEI avec le CFS se fonde sur les art. 121, al. 1, Cst. (compétence législative de la Confédération en matière d'octroi de l'asile et en matière de séjour et d'établissement des étrangers) et 123, al. 1, Cst. (compétence législative de la Confédération en matière de droit pénal et de procédure pénale). Elle est conforme à la Constitution.

4.7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse et relation avec le droit de l'UE

L'harmonisation rédactionnelle de la LEI avec le CFS est compatible avec le droit de l'UE et avec les obligations internationales de la Suisse.

Liste des abréviations

AAS	Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, <i>RS 0.362.31</i>
AOST	Association des offices suisses de travail
ASOEC	Association suisse des officiers de l'état civil
ASM	Association des services cantonaux de migration
CAAS	Convention d'application du 19 juin 1990 de l'Accord de Schengen
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CCPCS	Conférence des commandantes et commandants des polices cantonales de Suisse
CEDH	Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, <i>RS 0.101</i>
CFS	Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen)
Cgfr	Corps des gardes-frontière
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
Cst.	Constitution fédérale, <i>RS 101</i>
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFF	Département fédéral des finances
DFJP	Département fédéral de justice et police
Directive sur le retour	Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier
economiesuisse	Fédération des entreprises suisses
EES	Système européen d'entrée/de sortie
ETIAS	Système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages
fedpol	Office fédéral de la police
FER	Fédération des entreprises romandes

JDS	Juristes démocrates de Suisse
JO	Journal officiel de l'Union européenne
JRS	Jesuiten-Flüchtlingsdienst Schweiz
LD	Loi sur les douanes du 18 mars 2005, RS 631.0
LEI	Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration, RS 142.20
LEp	Loi fédérale du 28 septembre 2012 sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme, RS 818.101
LParl	Loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement, RS 171.10
LPD	Loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données, RS 235.1
N-ETIAS	Système national ETIAS
ODAE	Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers
OEV	Ordonnance du 15 août 2018 sur l'entrée et l'octroi de visas, RS 142.204
OFAC	Office fédéral de l'aviation civile
OFDF	Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières
Ordonnance SYMIC	Ordonnance du 12 avril 2006 sur le système d'information central sur la migration, RS 142.513
OSAR	Organisation suisse d'aide aux réfugiés
PA	Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative, RS 172.021
Règlement ETIAS	Règlement (UE) 2018/1240 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages
SCCFA	Plateforme « Société civile dans les centres fédéraux d'asile »
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SIS	Système d'information Schengen
SRC	Service de renseignement de la Confédération
SYMIC	Système d'information central sur la migration
TAF	Tribunal administratif fédéral
TF	Tribunal fédéral
UE	Union européenne
UPS	Union patronale suisse
USS	Union syndicale suisse
VIS	Système d'information sur les visas

