## Rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat Hans Fehr 10.3857 du 1<sup>er</sup> octobre 2010

Obligation de s'adapter aux accords de Schengen. Conséquences

du 7 juin 2013

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

En réponse au postulat Hans Fehr du 1er octobre 2010 (10.3857 Obligation de s'adapter aux accords de Schengen. Conséquences), nous vous soumettons le présent rapport en vous priant d'en prendre acte.

Simultanément, nous vous proposons de classer l'intervention parlementaire suivante:

2010 P 10.3857 Obligation de s'adapter aux accords de Schengen. Conséquences (N 9.6.11, Fehr Hans)

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

7 juin 2013 Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

2013-1092 5685

#### Condensé

Les conséquences de la coopération Schengen sur la Suisse sont à intervalles réguliers l'objet d'incertitudes et de questions depuis l'acceptation de l'accord d'association Schengen en votation le 5 juin 2005. En témoignent également les interventions parlementaires qui ont été présentées jusqu'à aujourd'hui en relation avec Schengen. Le besoin visiblement croissant d'informations est en partie lié au fait que la Suisse, avec l'association à Schengen/Dublin, s'est engagée sur un «terrain institutionnel» nouveau, même si elle n'a pas quitté la voie de la coopération bilatérale avec l'UE.

Le Conseil fédéral et l'administration s'efforcent continuellement d'informer le Parlement de manière régulière, ouverte et transparente sur l'état et le développement du dossier Schengen/Dublin. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a établi le présent rapport en réponse au postulat Hans Fehr (10.3857; Obligation de s'adapter aux accords de Schengen. Conséquences), rapport qui reprend et qui complète les informations existantes et les rapports rendus au Parlement. Le postulat est formulé comme suit:

«Le Conseil fédéral est chargé d'élaborer le plus rapidement possible un rapport détaillé:

- donnant une liste exhaustive des adaptations qu'a connues le droit suisse depuis l'adhésion aux accords d'association à Schengen, en fonction du développement de l'acquis de Schengen;
- 2. énumérant les lois et les ordonnances touchées par ces adaptations;
- mettant en évidence les répercussions sur la souveraineté des cantons (fédéralisme):
- 4. révélant les conséquences sur la sécurité et les droits populaires, et chiffrant le plus exactement possible les coûts engendrés.»

La structure du présent rapport s'oriente sur la structure du postulat: après une courte présentation des mécanismes institutionnels des développements de l'acquis de Schengen, le rapport tente de donner un aperçu des conséquences liées à la reprise des développements Schengen pour les aspects mentionnés dans le postulat. Dans ce but, le rapport contient, dans une première partie, une vue d'ensemble de l'état de la reprise et de la mise en œuvre de Schengen en Suisse. Le contenu des développements repris y est résumé (par domaine). On y précise également s'il était nécessaire d'adopter des dispositions de mise en œuvre en droit fédéral (au niveau de la loi et de l'ordonnance). Dans les deuxième et troisième parties, le rapport se penche sur la question de la répercussion de la reprise des développements de l'acquis de Schengen sur deux principes fondamentaux de notre pays, la démocratie directe (initiative et référendum) d'une part et le fédéralisme d'autre part. Ensuite, une quatrième partie met en lumière les effets de la reprise des développements existants dans le domaine de la sécurité. Les conséquences financières qui sont liées à la reprise des développements de l'acquis de Schengen au niveau de la Confédération font l'objet de la cinquième et dernière partie du présent rapport. Sur cette question, le rapport se limite à la présentation des coûts effectifs, jusqu'au 31 décembre 2012, des développements ayant des conséquences financières, à l'exclusion des effets financiers qui sont liés à la coopération Schengen mais qui ne sont pas directement induits de la reprise des développements de l'acquis de Schengen.

Conformément au mandat du postulat, le présent rapport se concentre exclusivement sur les effets des développements de l'acquis de Schengen; les conséquences pour la Suisse de la participation à la coopération de Dublin ne seront donc pas abordées. La date de référence du rapport est celle du 31 mars 2013. Par conséquent seront pris en compte tous les développements qui ont été notifiés à la Suisse à cette date. Afin que le rapport soit basé sur des données clairement établies, la présentation des conséquences financières est arrêtée au 31 décembre 2012.

Dans l'ensemble, le rapport démontre clairement que les effets de la reprise des développements de l'acquis de Schengen sur la Suisse doivent être considérés de manière différenciée. Les hypothèses antérieures du Conseil fédéral sont confirmées dans une large mesure:

- En ce qui concerne l'étendue des développements existants, le nombre de développements repris jusqu'à maintenant avec 144 actes juridiques est certainement élevé, mais, en termes qualitatifs, la coopération Schengen n'a subi que des changements limités. Les développements se sont concentrés d'abord sur la consolidation et la clarification des textes existants; il faut néanmoins également mentionner certaines nouveautés matérielles, moins nombreuses mais non moins significatives, qui, outre la création de l'Agence IT, concernent les domaines des «frontières extérieures» (FRONTEX/ RABIT, Fonds pour les frontières extérieures, code frontières Schengen), de la «coopération visa et immigration» (documents d'identité biométriques, code des visas, VIS et directive retour) ainsi que de la «coopération policière» («Initiative suédoise», SIS, directive sur les armes, protection des données). Etant donné que la majeure partie des développements portent sur des aspects techniques secondaires, l'approbation par le Parlement pour la reprise des développements dans leur ensemble n'a été nécessaire que dans un cas sur six (15,3 %). Le droit suisse n'a par conséquent pas été fondamentalement remanié dans le cadre de la mise en œuvre des spécifications de Schengen, mais seulement adapté et complété de manière ponctuelle.
- L'association à Schengen ne remet pas en question l'institution de la démocratie directe (initiative et référendum), puisqu'il n'y a notamment pas eu transfert de compétences législatives à l'Union européenne. La reprise de nouveaux développements de l'acquis de Schengen n'est pas «automatique», mais basée sur un échange de notes, qui est considéré du point de vue de la Suisse comme la conclusion d'un accord international. Ainsi le peuple suisse a pu par exemple voter le 17 mai 2009 sur l'introduction du passeport biométrique et la reprise du développement correspondant. Les procédures constitutionnelles pour l'approbation et la mise en œuvre des traités internationaux sont par conséquent pleinement respectées, raison pour laquelle la participation démocratique directe du souverain à tous les développements

5687

- «importants» est assurée. Il en va de même pour le droit d'initiative, dont le champ d'application n'est pas restreint par la participation à Schengen. Toute collision de normes entre le texte d'une initiative et les engagements de la Suisse dans le cadre de l'acquis de Schengen est résolue conformément aux règles «habituelles» prévues par la Constituion pour résoudre les conflits entre le droit international et le droit constitutionnel.
- Les implications sur le fédéralisme, qui résultent de la reprise des développements de l'acquis de Schengen, n'ont aucune qualité particulière. Elles
  correspondent aux conséquences qui sont généralement liées à l'exercice de
  la politique extérieure par le gouvernement fédéral également dans d'autres
  domaines. Etant donné que la compétence du gouvernement fédéral pour la
  conclusion des traités internationaux est générale, les développements peuvent concerner des domaines qui relèvent, à l'échelle nationale, de la compétence et de la responsabilité des cantons. Toutefois, les instruments de
  participation, qui garantissent une implication particulièrement étroite des
  cantons dans le processus décisionnel en matière de politique étrangère
  dans les domaines couverts par Schengen, permettent de réduire les «effets
  de centralisation» potentiels et d'apporter ainsi une contribution importante
  à la préservation du système fédéral.
- En ce qui concerne les répercussions des développements de l'acquis de Schengen sur la sécurité, les mesures concernent en premier lieu la consolidation des instruments déjà existants. En parallèle, de nouvelles mesures sont venues compléter les instruments nationaux de sécurité. Dans le domaine de la «surveillance des frontières», les développements se sont axés sur les mesures visant à soutenir les Etats dans le cadre de la surveillance et le contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen (FRONTEX/RABIT, Fonds pour les frontières extérieures), ce qui est favorable à la sécurité intérieure. Dans les domaines de la «coopération en matière de visas» et de la «migration», divers instruments (VIS, passeports biométriques et permis de séjour, harmonisation de procédure de retour) ont été adoptés dans le but de lutter contre la migration illégale, mais aussi indirectement de maintenir la sécurité intérieure. Enfin, un accent est mis sur l'amélioration de l'échange d'informations policières et la modernisation du système d'information Schengen (SIS).
- En ce qui concerne l'évolution des coûts, il faut constater que la majorité des développements (93 %) n'a eu aucune conséquence financière directe pour la Suisse. La majeure partie des conséquences financières (95 % ou 12,17 millions de francs des dépenses supplémentaires annuelles liées aux développements qui se montent à 12,81 millions de francs) se font dans le cadre du Fonds pour les frontières extérieures et de la participation à l'Agence FRONTEX. Il s'agit là de deux instruments qui contribuent de manière significative à la sécurité de l'espace Schengen et également de la Suisse. On ne peut pas s'attendre à un retour sur investissement financier immédiat de la coopération dans les domaines de la sécurité et de la migration. Les coûts supplémentaires doivent donc être appréciés dans le cadre

d'une pondération globale de tous les avantages et inconvénients, qui tient également compte des avantages financiers indirects de la coopération de Schengen et de Dublin.

5689

# Table des matières

Condensé	5686
1 Mandat et organisation des travaux	5694
1.1 Contexte	5694
1.2 Mandat et méthodologie	5695
2 Reprise et mise en œuvre des développements de l'acquis	
de Schengen	5696
2.1 Vue d'ensemble	5696
2.2 Droits de participation	5697
2.3 Procédure de reprise de l'acquis	5699
2.3.1 Exigences découlant de l'AAS	5699
2.3.2 Procédure de décision interne et modèles de notes de réponse	5701
2.3.3 Publicité des développements de l'acquis de Schengen	5702
3 Etat de la reprise et de la mise en œuvre des développements	
de l'acquis de Schengen	5703
3.1 Vue d'ensemble	5703
3.2 Contenu des développements repris jusqu'à aujourd'hui	5706
3.2.1 Réglementations en matière de frontières extérieures	5706
Code frontières Schengen	5707
Agence FRONTEX	5708
Fonds pour les frontières extérieures	5708
Petit trafic frontalier	5710
3.2.2 Réglementations en matière de visas Liste des Etats dont les ressortissants sont soumis	5710
à l'obligation de visa	5710
Code des visas	5711
Système d'information sur les visas (VIS)	5712
Modèle type de visa	5713
3.2.3 Réglementations en matière de migrations	5714
Exigences concernant les documents de voyage et	
les titres de séjour	5714
Coopération consulaire locale	5715
Retour	5716
3.2.4 Réglementations en matière de coopération policière	5716
«Initiative suédoise»	5716
Officiers de liaison des services répressifs Directive sur les armes	5717 5717
3.2.5 Réglementations relatives au système d'information	3/1/
Schengen (SIS)	5718
Règlementations relatives au SIS I	5718
Règlementations relatives au SIS II	5720
3.2.6 Autres réglementations et mesures	5722
Protection des données dans le cadre de la coopération	
policière et judiciaire	5722

Agence IT	5722
Décisions concernant le début de la coopération opérationnelle	5722
3.3 Développements devenus caducs	5723
3.4 Etendue des adaptations du droit fédéral nécessitées par la reprise	
des actes de l'UE	5725
3.4.1 Mise en œuvre de développements repris par le Conseil fédéral	
(modèle 2)	5725
3.4.2 Mise en œuvre de développements repris par le Parlement	
(modèle 3)	5727
Code frontières Schengen	5728
Agence de protection des frontières (FRONTEX/RABIT)	5728
Fonds pour les frontières extérieures	5729
Système d'information sur les visas (VIS)	5729
Introduction de données biométriques dans les passeports	5731
et les documents de voyage suisses Introduction de données biométriques dans les titres	3/31
de séjour pour étrangers	5731
Retour de ressortissants d'Etats tiers	5732
Système d'information Schengen (SIS)	5733
Echange d'informations entre autorités de poursuite pénale	5733
Législation sur les armes	5734
Protection des données	5734
3.5 Evaluation	5736
4 Conséquences pour les droits populaires	5736
4.1 Contexte	5737
4.1.1 Importance des droits populaires dans la politique extérieure	5737
4.1.2 Légitimation interne du droit international	5738
4.2 Conséquences sur le référendum	5739
4.2.1 Respect des droits populaires lors de l'approbation	3137
des accords d'association	5740
4.2.2 Respect des droits populaires dans le cadre de la reprise	
et de la mise en œuvre des développements	5742
4.3 Conséquences pour l'initiative populaire	5744
4.4 Délégation de compétences au Conseil fédéral	5746
4.4.1 Aperçu	5746
4.4.2 Délégation de compétences en matière de conclusion	
de traités internationaux	5748
4.4.3 Délégation de compétences législatives	5751
Normes de délégation dans la LEtr	5751
Normes de délégation dans la LDEA	5753
Normes de délégation dans la LDI	5753
Normes de délégation dans la LEIS	5754
4.5 Evaluation	5754

5	Co	nséquences sur le fédéralisme	5750
	5.1	Contexte	5756
		5.1.1 L'autonomie des cantons, élément essentiel de l'Etat	
		fédéral suisse	5756
		5.1.2 Facteurs relativisants	5757
		5.1.3 L'extension de la participation des cantons: développement	
		logique du fédéralisme	5758
	5.2	Conséquences pour les cantons	5759
		5.2.1 Conséquences sur l'autonomie des cantons dans	
		l'accomplissement de leurs tâches	5760
		5.2.2 Conséquences sur l'autonomie en matière d'organisation	5763
		5.2.3 Conséquences sur l'autonomie financière	5765
	5.3	Participation des cantons au développement de l'acquis de Schengen	5766
		5.3.1 Contenu des droits de participation	5766
		Echange d'informations	5767
		Participation aux consultations au sein des groupes de travail	
		COMIX	5768
		Consultation	5768
		5.3.2 Organisation au niveau cantonal	5769
		5.3.3 Défis à relever	5770
	5.4	Evaluation	577
6	Co	nséquences sur la sécurité	<b>577</b> 1
	6.1	Aperçu	5772
	6.2	Contributions de divers instruments de Schengen	5773
		6.2.1 Dans le domaine des frontières	5773
		Renforcement des contrôles aux frontières extérieures	5774
		Abolition des contrôles aux frontières intérieures	5777
		6.2.2 Dans les domaines des visas et des migrations	5779
		Harmonisation des procédures en matière de visas	5779
		La lutte conte l'immigration illégale	5781
		6.2.3 Dans le domaine de la coopération policière	5782
		L'échange d'informations policières	5782
		Le détachement de fonctionnaires de liaison	5783
		Le système d'information Schengen (SIS)	5783
		La réglementation relative aux armes	5785
	6.3	Appréciation	5785
7	_	pects financiers du développement de l'acquis de Schengen	5780
	7.1	Vue d'ensemble	5786
	7.2	Coût des développements par domaine	5788
		7.2.1 Frontières extérieures	5788
		Agence européenne de protection des frontières extérieures	
		(FRONTEX)	5789
		Fonds pour les frontières extérieures	5790
		Résumé	5792
		7.2.2 Coopération dans le domaine des visas	5793
		Réseau de consultation Schengen (VISION)	5793

	Système d'information sur les visas (VIS)	5794
	Résumé: dépenses supplémentaires liées à la coopération	
	dans le domaine des visas	5796
	7.2.3 Migration	5796
	Passeport biométrique suisse	5797
	Titres de séjour biométriques pour étrangers	5798
	Directive retour	5799
	Résumé: dépenses dans le domaine des migrations	5799
	7.2.4 Coopération policière	5800
	7.2.5 Système d'information Schengen (SIS I et SIS II)	5800
	7.2.6 Agence IT	5802
7.3	Evolution des effectifs	5802
7.4	Compilation et appréciation	5804
Liste	e des abréviations	5807
Ann	exes:	
I	Liste des développements notifiés de l'acquis de Schengen (avec un résumé du contenu)	5811
II	Vue d'ensemble sur l'état des procédures concernant la reprise des développements repris par le Conseil fédéral	5860
III	Vue d'ensemble de la procédure de mise en œuvre des développements repris par le Parlement	5864

# **Rapport**

## 1 Mandat et organisation des travaux

#### 1.1 Contexte

Le présent rapport est élaboré en exécution du postulat Hans Fehr «Obligation de s'adapter aux accords de Schengen» (10.3857) du 1<sup>er</sup> octobre 2010. La teneur du postulat est la suivante:

«Le Conseil fédéral est chargé d'élaborer le plus rapidement possible un rapport détaillé:

- donnant une liste exhaustive des adaptations qu'a connues le droit suisse depuis l'adhésion aux accords d'association à Schengen, en fonction du développement de l'acquis de Schengen;
- énumérant les lois et les ordonnances touchées par ces adaptations;
- mettant en évidence les répercussions sur la souveraineté des cantons (fédéralisme);
- révélant les conséquences sur la sécurité et les droits populaires, et chiffrant le plus exactement possible les coûts engendrés.»

#### Le développement du postulat donne les explications suivantes:

«En adhérant aux Accords de Schengen, la Suisse s'est engagée à reprendre toutes les adaptations décidées par l'UE, ainsi que le développement de l'acquis de Schengen – sans avoir la possibilité de procéder elle-même à des adaptations. Dans sa réponse à l'interpellation 09.3817, le Conseil fédéral a omis de donner une liste exhaustive des adaptations au nouveau droit de Schengen (et de leurs conséquences), de même qu'il a omis d'énumérer les lois et les ordonnances touchées par ces adaptations. Une année s'est écoulée depuis.

Entre-temps, la Suisse devrait avoir adapté sa législation environ 120 fois en fonction du développement de l'acquis de Schengen. Parallèlement à cela, le contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen se révèle difficile. Les restrictions d'entrée sont contournées par une pratique non uniforme en matière d'autorisations, les coûts échappent à tout contrôle et le développement du Système d'information Schengen semble lui aussi compromis. Un rapport détaillé, qui fasse la lumière sur la situation, est impératif, de sorte que des mesures correctrices puissent être prises.»

Dans son avis du 3 décembre 2010, le Conseil fédéral a proposé aux Chambres fédérales de rejeter le postulat. Il a souligné notamment que le Conseil fédéral et l'administration informent le Parlement à intervalles réguliers, et de manière complète, de l'état du dossier Schengen/Dublin et de l'évolution enregistrée dans ces domaines. Le Conseil national a néanmoins accepté le postulat le 9 juin 2011, par 86 voix contre 82.

## 1.2 Mandat et méthodologie

Le postulat Hans Fehr charge le Conseil fédéral d'élaborer une vue d'ensemble des conséquences, pour la Suisse, de la reprise de l'acquis de Schengen dans certains domaines clefs. Notamment, le gouvernement doit présenter de manière détaillée ces conséquences sur la législation, sur les droits populaires, sur la souveraineté des cantons (fédéralisme), sur la sécurité et sur les coûts engendrés. Le mandat est toutefois limité aux adaptations faites dans le cadre de la reprise des développements de l'acquis de Schengen à ce jour. L'objet du présent rapport est donc seulement la somme des développements déjà repris.

Le présent rapport, élaboré sous la direction du DFJP en collaboration étroite avec les autres départements fédéraux (DFF, DFAE) concernés par Schengen¹, se bornera donc à présenter les développements qui ont été *notifiés* à la Suisse *entre le 25 octobre 2004 (signature de l'accord) et le 31 mars 2013*, selon la procédure prévue par l'Accord d'association à Schengen (AAS)². Nous ne listerons pas ici les actes et les mesures repris au moment de l'approbation de l'AAS (voir les annexes A et B de l'AAS), nous contentant de renvoyer le lecteur au message du Conseil fédéral du 1<sup>er</sup> octobre 2004³. Conformément au postulat, nous laisserons également de côté les développements de l'acquis de Schengen qui n'ont pas encore été notifiés à la Suisse en vue de leur reprise, ainsi que les conséquences de la participation de la Suisse à la coopération de Dublin. Le Conseil fédéral et l'administration en font état régulièrement au Parlement, en particulier dans le rapport concernant l'état de la mise en œuvre de Schengen/Dublin adressé chaque année aux Commissions de gestion des deux Chambres (sous-commissions DFJP/ChF).

Sur le plan matériel, le présent rapport donnera une vue d'ensemble aussi concise que possible des conséquences passées et présentes de la reprise des développements de l'acquis de Schengen dans les domaines mentionnés par le postulat. Le but n'est toutefois pas de commenter tous les détails des actes repris en examinant à chaque fois leurs conséquences. Le rapport vise au contraire à faire une synthèse donnant une somme d'informations sur le contenu et les conséquences des développements de l'acquis de Schengen, sans se perdre dans les méandres d'une présentation de toutes leurs particularités. De plus, il renverra aux rapports et messages existants du Conseil fédéral lorsque cela sera utile et possible.

Conformément à cette approche, le rapport est structuré ainsi:

- Dans une première partie (ch. 2), nous dresserons un portrait du cadre institutionnel, déterminé par l'AAS, de la participation de la Suisse à l'élaboration des développements de l'acquis de Schengen ainsi que de la reprise et de la mise en œuvre des développements.
- De nombreux offices de l'administration fédérale sont concernés par la reprise, la mise en œuvre et l'exécution des développements de l'acquis de Schengen. Outre l'OFJ, qui exerce une fonction de coordination pour la reprise et la mise en œuvre en collaboration avec la Direction des affaires européennes (DAE), il faut citer les offices concernés sur le fond (Office fédéral des migrations [ODM], Office fédéral de la police [fedpol], Administration fédérale des douanes [AFD], Direction consulaire [DC], Office fédéral de la santé publique) et la Direction du droit international public (DDIP).
- <sup>2</sup> RS **0.362.31**
- 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, ch. 2.6.4.

- Dans une deuxième partie (ch. 3), nous exposerons le contenu des développements de l'acquis de Schengen repris par la Suisse. Domaine par domaine, nous présenterons les instruments mis en place et les actes par lesquels ils ont été modifiés ou exécutés. Seront aussi mentionnées les modifications du droit fédéral (lois et ordonnances) nécessaires à leur mise en œuvre.
- La troisième partie (ch. 4) sera consacrée aux conséquences pour la démocratie directe en Suisse, surtout pour le droit d'initiative et de référendum. Etant donné leur impact indirect sur la portée du droit de référendum, on traitera à part les normes de délégation de la législation fédérale que le Parlement a édictées en faveur du Conseil fédéral dans le cadre de la transposition en droit suisse de l'acquis de Schengen. Il est à noter que les Chambres fédérales ont délégué ces compétences au gouvernement de leur propre initiative, et non en vertu d'une obligation découlant de l'acquis de Schengen.
- La quatrième partie (ch. 5) portera sur les conséquences possibles pour le fédéralisme; outre les incidences dans le domaine relevant de l'autonomie des cantons, nous aborderons en particulier les mécanismes de la participation des cantons à l'élaboration, à la reprise et à la mise en œuvre des nouveaux actes de l'acquis de Schengen.
- La cinquième partie (ch. 6) traitera l'aspect de la sécurité et mettra en lumière les apports de la reprise des développements de l'acquis de Schengen dans ce domaine.
- Dans la sixième et dernière partie (ch. 7), nous exposerons les aspects financiers de la reprise et de la mise en œuvre des développements actuels de l'acquis de Schengen au niveau fédéral. Afin que le rapport soit basé sur des données clairement établies, nous prendrons en compte les conséquences financières réelles jusqu'au 31 décembre 2012.

Chaque partie s'achèvera par une brève appréciation.

# 2 Reprise et mise en œuvre des développements de l'acquis de Schengen

#### 2.1 Vue d'ensemble

Les Accords d'association à Schengen et à Dublin sont des traités internationaux qui prévoient l'intégration de la Suisse dans une coopération interétatique. Cette coopération, déjà en place au moment où la Suisse s'y est associée, n'est pas «statique». Schengen et Dublin ont été conçus comme des systèmes destinés à évoluer dans le temps afin que les bases juridiques sur lesquelles ils reposent puissent être adaptées rapidement aux changements. L'AAS oblige donc la Suisse à reprendre, en principe<sup>4</sup>, les développements de l'acquis de Schengen et à les transposer, si nécessaire, dans le droit suisse (art. 2, al. 3, AAS)<sup>5</sup>. Parallèlement, il lui accorde des droits de

Seule exception: les développements dans le domaine de l'entraide judiciaire en matière fiscale. Voir message «accords bilatéraux II», FF 2004 5783, ch. 2.6.8.4.3.

Somme les Accords d'association à Schengen et à Dublin sont conçus de manière largement parallèle sur le plan institutionnel, nous renonçons à présenter par la suite le mécanisme de reprise des développements de l'acquis de Dublin/EURODAC. Voir à ce propos les explications dans le message «accords bilatéraux II», FF 2004 5753 ss, ch. 2.6.7.4.

participation étendus, qui lui permettent d'avoir son mot à dire sur le contenu des développements discutés dans le cadre du processus législatif de l'UE avant que ceux-ci soient susceptibles d'être repris.

Le processus allant de l'élaboration d'un acte par l'UE à son entrée en vigueur et à son application en Suisse (processus de reprise au sens large) se déroule grosso modo en trois phases, qui peuvent se superposer:

- La première phase (élaboration de l'acte par l'UE) débute selon la base juridique interne à l'UE et la procédure applicable par une proposition de la Commission européenne ou une initiative d'un Etat membre et s'achève par une décision formelle de l'organe de l'UE compétent (Commission européenne, Conseil de l'UE ou Conseil de l'UE et Parlement). Les délibérations ont lieu au sein des comités et des groupes de travail compétents de la Commission européenne et du Conseil de l'UE (siégeant en qualité de comités mixtes, COMIX) relatifs au développement de l'acquis de Schengen. La Confédération et les cantons ont alors la possibilité de donner conjointement leur avis sur le contenu des actes susceptibles d'être repris. Toutefois, la décision formelle appartient aux organes de l'UE (art. 7, al. 1, AAS).
- La deuxième phase (reprise du nouvel acte ou reprise au sens strict) commence, conformément à la procédure décrite à l'art. 7, al. 2, AAS, par l'adoption de l'acte par l'UE et sa notification à la Suisse. Au cours de cette phase, la Suisse doit se prononcer dans un délai de trente jours suivant l'adoption de l'acte<sup>6</sup> sur l'acceptation de son contenu et, si nécessaire, sur la transposition dans son ordre juridique interne. Sa décision de reprise équivaut en principe à un traité. C'est la Confédération qui est ici compétente<sup>7</sup>.
- La troisième phase, qui n'est pas toujours requise, consiste en la mise en œuvre juridique de l'acte concerné. Par «mise en œuvre», on entend la transposition du contenu du développement à reprendre dans le droit national. C'est le partage constitutionnel des compétences dans le domaine concerné qui permet de savoir à quelle collectivité publique (Confédération et/ou cantons) incombe, le cas échéant, l'obligation de mise en œuvre.

## 2.2 Droits de participation

Les droits de participation dont jouit la Suisse durant la première phase du processus de reprise (phase COMIX) représentent le contrepoids institutionnel à l'obligation qu'elle a de reprendre, en principe, les développements de l'acquis de Schengen et de les transposer, si nécessaire, dans son ordre juridique interne (art. 2, al. 3, AAS).

Pour les actes pertinents pour Schengen adoptés par la Commission européenne en vertu de ses pouvoirs d'exécution, le délai commence avec la notification à la Suisse.

Selon son contenu, le traité doit être approuvé par le Parlement et (dans le cadre du référendum facultatif) éventuellement par le peuple; cette dernière étape doit être réalisée en deux ans au plus. Voir aussi le ch. 2.3.

La Suisse fait usage de ces droits, statués pour l'essentiel<sup>8</sup> aux art. 3 à 6 AAS, depuis le 26 octobre 2004, date de la signature de l'accord. Au cœur de ce dispositif se trouve la création d'un comité mixte composé de représentants de la Suisse, de membres du Conseil de l'UE et de représentants de la Commission européenne. Selon les besoins, il siège au niveau des experts, au niveau des hauts fonctionnaires ou au niveau ministériel. Contrairement à ce que l'on pourrait s'imaginer à la lecture de l'accord, sa forme concrète varie selon les tâches. Il faut distinguer deux cas<sup>9</sup>:

- Pour accomplir les tâches administratives qui lui sont confiées pour assurer le bon fonctionnement de l'accord, le comité mixte agit en tant qu'organe paritaire «classique». Il sert de forum général d'information et de consultation et prend ses décisions, dans les limites de ses attributions, à l'unanimité. Il est en particulier chargé d'assurer l'interprétation et l'application uniformes de l'accord (art. 9, par. 2, AAS) et le règlement des différends (art. 7, par. 4 et 5, art. 10 AAS).
- Lorsqu'il s'agit spécifiquement de développer l'acquis de Schengen, l'approche est plus participative. Les discussions n'ont pas lieu au sein du comité mixte proprement dit, mais directement dans les comités et les groupes de travail compétents de la Commission européenne et du Conseil de l'UE, en présence des représentants des Etats associés<sup>10</sup>. Les groupes de travail et les comités, qui assument des tâches dans le cadre de la procédure législative, siègent, lorsque des thèmes relevant de Schengen sont discutés, en qualité de comité mixte au sens de l'AAS («en format COMIX»). L'avantage de cette approche, frappée au coin du sens pratique, est que les droits de participation des Etats associés peuvent être pris en compte directement là on l'on délibère vraiment des actes proposés. On évite de la sorte des discussions parallèles au sein du comité mixte<sup>11</sup>.

Pour des raisons pratiques, il est particulièrement important pour la Suisse de pouvoir participer aux quelque quinze groupes de travail du Conseil de l'UE; celui-ci a en effet un rôle majeur dans le processus législatif de l'UE. Ses groupes de travail préparent ses décisions. Ils siègent à plusieurs niveaux (niveau des experts, niveau des hauts fonctionnaires, niveau ministériel), à des rythmes très divers. Au niveau des experts, où commencent les discussions sur les développements, la périodicité

- Des règles spéciales sont prévues pour la participation aux comités qui assistent la Commission européenne dans l'exercice de ses pouvoirs exécutifs (comitologie). Voir l'arrangement du 22 septembre 2011 entre l'Union Européenne et la République d'Islande, la Principauté de Liechtenstein, le Royaume de Norvège et la Confédération suisse sur la participation de ces Etats aux travaux des comités qui assistent la Commission Européenne dans l'exercice de ses pouvoirs exécutifs dans le domaine de la mise en œuvre, de l'application et du développement de l'acquis de Schengen, RS 0.362.11.
- Oncernant l'ensemble de ce thème: S. Gutzwiller, Komitologie und Gemischte Ausschüsse im Rahmen der Assoziierung der Schweiz an Schengen/Dublin, in: Christine Kaddous/Monique Jametti Greiner (éd.), Bilaterale Abkommen II Schweiz-EU, 2006, p. 245 ss.; R. Gruber, Die Übernahme und Umsetzung von Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands ausgewählte institutionelle Aspekte, in: Annuaire suisse de droit européen 2009/2010. p. 479 ss.
- Par contre, une participation aux travaux du Parlement européen n'est pas prévue.
- Les discussions parallèles (approche complémentaire) sont au contraire une caractéristique de l'Accord d'association à Dublin (AAD; RS 0.142.392.68). Dans le champ d'application de l'AAD, la Suisse est consultée non pas directement dans les groupes de travail et les comités de l'UE, mais au sein du comité mixte Dublin, qui est chaque fois réuni spécialement avec tous les Etats associés (Suisse, Norvège, Islande, Liechtenstein).

des séances est d'une par mois en moyenne, davantage au besoin. Au niveau supérieur (hauts fonctionnaires: CATS<sup>12</sup>, SCIFA<sup>13</sup> et COREPER<sup>14</sup>), les séances sont au moins mensuelles, leur rythme dépendant du volume et de l'importance des dossiers. La prise de décision formelle au niveau ministériel a lieu dans le Conseil JAI (réunion du Conseil «Justice et affaires intérieures»). Exceptionnellement, les actes sont adoptés par le Conseil des ministres dans une autre composition (par ex. le Conseil des ministres des transports) – c'est le cas lorsqu'un accord a été obtenu au niveau inférieur, dans le COREPER, et qu'aucune discussion matérielle au niveau ministériel n'est plus nécessaire («point A»).

La Suisse est représentée, dans les comités et les groupes de travail, par des représentants des offices spécialisés dans les domaines traités<sup>15</sup>, de la Mission de la Suisse auprès de l'UE et – si les compétences ou des intérêts majeurs des cantons sont concernés – des administrations cantonales. La Confédération et les cantons ont alors la possibilité de contribuer ensemble à façonner le contenu des actes de l'UE qui devront être repris par la suite. Il y a là une grande différence qualitative avec les clauses évolutives des autres accords sectoriels avec l'UE, dans le cadre desquels la seule question débattue en comité mixte est de savoir si la Suisse reprend ou non un nouvel acte de l'UE, déjà adopté par cette dernière.

Sur le plan matériel, le droit de participation de la Suisse dans le domaine d'application de l'AAS est limité dans la mesure où l'adoption de nouveaux actes est réservée aux institutions compétentes de l'UE, aux termes de l'art. 7, par. 1, AAS (*«decision shaping»*). Elle n'a en effet pas, en sa qualité d'Etat associé, de droit de vote au sein du Conseil de l'UE lorsqu'il s'agit de décider des développements de l'acquis de Schengen. Toutefois, en règle générale, les participants aux groupes de travail cherchent des solutions consensuelles et l'on ne vote que tout à la fin de la procédure (si l'on vote même), au niveau ministériel<sup>16</sup>. Les Etats associés ont une marge suffisante pour faire entendre leur voix dans la discussion, en particulier lorsque les problèmes à résoudre touchent également des Etats de l'UE et que des solutions concrètes sont proposées.

# 2.3 Procédure de reprise de l'acquis

# 2.3.1 Exigences découlant de l'AAS

La reprise des développements de l'acquis de Schengen est soumise à une procédure particulière, dont les grandes lignes sont décrites à l'art. 7 AAS. Cette procédure débute par l'adoption de l'acte par les organes compétents de l'UE.

Comité stratégique sur l'immigration, les frontières et l'asile.

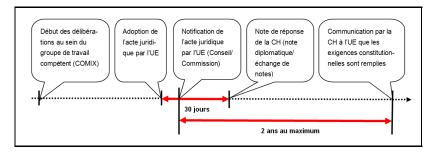
14 Comité des représentants permanents des Etats membres.

Souvent, le Conseil de l'UE décide par consensus, sans vote formel.

<sup>12</sup> Comité de l'article trente-six, fondé sur l'art. 36 du Traité UE, compétent pour les questions de coopération judiciaire et policière.

Notamment l'ODM, fedpol, l'AFD, mais aussi l'OFJ et la DAE.

#### Déroulement de la procédure de reprise prévu par l'AAS



Conformément à l'art. 7, al. 2, let. a, AAS, l'UE notifie sans délai à la Suisse l'adoption de tout nouveau développement. La Suisse se prononce alors sur l'acceptation de son contenu et sur la transposition de ce dernier dans son ordre juridique interne. Elle dispose d'un délai de trente jours suivant l'adoption de l'acte ou de la mesure concernés par les organes compétents de l'UE pour notifier sa décision par écrit au Conseil de l'UE et à la Commission européenne. Notons qu'une règle spéciale s'applique aux actes que la Commission européenne a adoptés en vertu de ses pouvoirs d'exécution ou des pouvoirs qui lui ont été délégués (procédure de comitologie). En pareille situation, le délai de trente jours commence à courir à compter de la notification de l'acte par la Commission européenne (art. 5, al. 3, de la convention sur la comitologie<sup>17</sup>). Conformément à l'AAS, la procédure de reprise s'achève en principe de la manière suivante: l'acte repris entre en vigueur et peut être appliqué pour autant qu'une transposition dans l'ordre juridique interne de la Suisse ne s'avère pas nécessaire dans le cas d'espèce.

Si le contenu de l'acte notifié ne peut lier la Suisse qu'après l'«accomplissement de ses exigences constitutionnelles» 18, la Suisse en informe le Conseil de l'UE et la Commission européenne lors de sa notification (art. 7, al. 2, let. b, AAS). Elle dispose d'un délai de deux ans au maximum pour satisfaire aux exigences constitutionnelles ou mener la procédure de décision interne requise, délai qui commence à courir à compter de la notification de l'UE. Dès que toutes les exigences constitutionnelles sont remplies, elle en informe immédiatement l'UE par écrit. Dans ce cas de figure, la procédure prend définitivement fin à partir du moment où elle fait part à l'UE de sa décision d'acceptation.

Un refus peut, dans le cas extrême, conduire à la fin de la coopération au titre de Schengen (et donc automatiquement à celle au titre de Dublin<sup>19</sup>) (art. 7, al. 4, AAS)<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> RS **0.362.11** 

On entend par là les procédures d'approbation internes applicables (y compris la procédure parlementaire et un éventuel référendum).

<sup>19</sup> Art. 14. al. 2. AAD.

Voir message «accords bilatéraux II», FF **2004** 5756, ch. 2.6.7.5.

# 2.3.2 Procédure de décision interne et modèles de notes de réponse

La décision relative à la reprise d'un développement se prend en Suisse conformément au partage des compétences prévue par la Constitution (Cst.<sup>21</sup>) dans le domaine des relations internationales. Précisons avant toute chose que la notification de l'UE et les notes de réponse de la Suisse constituent un échange ayant valeur de traité international aux yeux de cette dernière (à propos des exceptions, voir cidessous).

Selon le partage des compétences prévu par l'art. 166, al. 2, Cst., l'Assemblée fédérale approuve 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. 166, al. 2, Cst.; art. 24, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement [LParl]<sup>22</sup>; art. 7a, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA]<sup>23</sup>). Les échanges de notes relatifs à la reprise d'un développement de l'acquis de Schengen sont par conséquent conclus par le Conseil fédéral et, le cas échéant, approuvés par le Parlement. Dans ce dernier cas, ils peuvent être soumis au référendum facultatif prévu pour les traités internationaux (art. 141, al. 1, let. d, Cst.).

Trois modèles tenant compte du contenu du développement à reprendre et de la procédure interne à appliquer ont été élaborés pour les notes de réponse que la Suisse doit transmettre à l'UE dans un délai de 30 jours (notification).

- Le modèle 1 (note diplomatique) s'applique aux actes de l'UE qui ne sont pas contraignants, qui ne sont pas destinés à la Suisse ou qui la concernent seulement indirectement<sup>24</sup>. En pareils cas, il suffit que la Suisse prenne connaissance de l'acte en question et en informe l'UE par le biais d'une note diplomatique. De par sa nature juridique, cette note de réponse contient une déclaration unilatérale. La décision appartient au Conseil fédéral et, le cas échéant, au département compétent.
- Le modèle 2 (échange de notes) vaut pour les actes contraignants dont la reprise relève de la seule compétence du Conseil fédéral et dont la mise en œuvre éventuelle nécessite uniquement des adaptations au niveau réglementaire. Les échanges de notes correspondant au modèle 2 constituent, du point de vue de la Suisse, des traités internationaux dont la conclusion ressortit au Conseil fédéral (art. 166, al. 2, Cst.; art. 24, al. 2, LParl; art. 7a, al. 1,

<sup>21</sup> RS 101

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> RS 171.10

<sup>23</sup> RS 172.010

<sup>24</sup> C'est le cas des actes qui, sur le plan formel, s'adressent certes à la Suisse mais qui, sur le plan matériel, ne touchent qu'aux droits et aux devoirs d'autres Etats Schengen. Le règlement (CE) no 1931/2006 (dév. no 24), par exemple, qui instaure une réglementation uniforme pour le petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures de l'espace Schengen, ne concerne pas la Suisse dans la mesure où cette dernière n'est pas dotée de telles frontières

LOGA). Ils entrent en force dès que la note de réponse a été transmise à 1'UE25

Le modèle 3 (échange de notes) s'utilise pour les développements contraignants qui appellent une décision du Parlement (que ce soit parce que leur reprise requiert l'approbation de l'Assemblée fédérale ou que leur mise en œuvre nécessite des adaptations de lois au niveau fédéral ou cantonal<sup>26</sup>). L'échange de notes correspondant au modèle 3 constitue, du point de vue de la Suisse, un traité international qui doit être approuvé par le Parlement (art. 166, al. 2, Cst.) ou dont la mise en œuvre nécessite des adaptations au niveau législatif. Par conséquent, le Conseil fédéral conclut l'échange de notes sous réserve de son approbation par les Chambres fédérales (et du résultat d'un éventuel référendum facultatif<sup>27</sup>). Il précise alors dans sa note adressée à l'UE qu'il accepte le contenu de l'acte et, si nécessaire, sa transposition dans son ordre juridique interne sous réserve de l'«accomplissement de toutes les exigences constitutionnelles» (art. 7, al. 2, let. b, AAS).

La Suisse dispose d'un délai de deux ans au maximum (tenue du référendum comprise<sup>28</sup>) pour reprendre et mettre en œuvre le développement. Une fois la procédure terminée, la Suisse informe sans tarder l'UE de l'accomplissement de toutes les exigences constitutionnelles. Cette notification, qui doit être faite par la Confédération, équivaut, lorsqu'il est question de la reprise d'un acte, à une ratification de l'échange de notes, qui entre alors en force.

#### 2.3.3 Publicité des développements de l'acquis de Schengen

La publication au recueil officiel (RO) des développements repris en Suisse est soumise aux principes régissant la publication des actes internationaux établis par la loi du 18 juin 2004 sur les publications officielles (LPubl)<sup>29</sup>. Il faut cependant noter que ce ne sont pas les actes de l'UE repris par la Suisse qui paraissent dans le RO, mais les échanges de notes nécessaires à la reprise de l'acte, qui constituent des traités internationaux du point de vue de la Suisse<sup>30</sup>. Selon l'art. 3 LPubl, les échan-

25 Il convient de mentionner le cas particulier des échanges de notes ne pouvant pas, en raison d'un lien de connexité matérielle, entrer en force tant qu'un échange de notes antérieur n'est pas applicable (parce que le Parlement ne l'a, par ex., pas encore approuvé). C'est le cas, par exemple, des développements destinés à permettre l'exécution d'actes antérieurs et qui ne peuvent être appliqués en tant que tels (purs actes d'exécution). En pareille situation, l'échange de notes entre en force lorsque l'échange de notes dont il dépend matériellement devient applicable (modèle 2+).

Peu importe si la mise en œuvre de l'acquis requiert directement (en raison du partage des compétences prévu par la Constitution) ou indirectement (dans le cadre de l'exécution du droit fédéral) une adaptation de la législation cantonale.

Lorsque les conditions posées par l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 2 et 3, Cst. sont remplies, la décision du Parlement est soumise au référendum facultatif prévu pour les traités internationaux. Si une transposition dans l'ordre juridique interne est nécessaire, les adaptations requises sont sujettes au référendum prévu par l'art. 141, al. 1, let. a, Cst. pour les lois.

Si la procédure interne est à ce moment-là déjà terminée (par ex. parce que le délai référendaire de 100 jours s'est écoulé sans avoir été utilisé), la notification doit avoir lieu dès que possible.

RS 170.512

Voir ch. 2.3.2. La publication a lieu, conformément à l'art. 5, al. 2, let. b. LPubl. sous forme d'une référence au Journal officiel de l'UE.

ges de notes ne sont publiés dans le RO que s'ils lient la Suisse et ont une certaine portée. Si les échanges de notes soumis à l'approbation du Parlement (modèle 3) sont systématiquement publiés au RO, ce n'est pas le cas des échanges de notes dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral (modèle 2). En effet, les échanges pouvant être considérés comme des traités de portée mineure au sens de l'art. 7a, al. 2, LOGA ne sont, en principe, pas publiés (art. 3, al. 3, LPubl), sauf, exceptionnellement, si les conditions de l'art. 2 de l'ordonnance du 17 novembre 2004 sur les publications officielles (OPubl)<sup>31</sup> sont réunies. Enfin, les développements non contraignants dont la Suisse signale à l'UE qu'elle en a pris connaissance via une note diplomatique (modèle 1) ne sont pas, eux non plus, publiés au RO car une telle note ne constitue pas un traité international mais contient uniquement une déclaration unilatérale.

La reprise d'un développement est également rendue publique par d'autres moyens. Tous les échanges de notes que le Conseil fédéral peut conclure de son propre chef (modèle 2) font l'objet d'un chapitre spécial dans le rapport que ce dernier doit publier chaque année conformément à l'art. 48a, al. 2, LOGA<sup>32</sup>. Par ailleurs, l'ensemble des actes de l'UE repris dans le cadre du développement de l'acquis de Schengen est, par souci de transparence, mis à la disposition du public sur la page Internet «Accords sectoriels» tenue par la Chancellerie fédérale<sup>33</sup>. Des exceptions sont possibles si le contenu d'un développement n'a pas été publié au Journal officiel de l'UE afin de sauvegarder des intérêts prépondérants liés au maintien du secret<sup>34</sup>. D'une manière générale, on peut cependant dire, au vu de ce qu'on vient de voir, que l'accès aux développements de l'acquis de Schengen est garanti tant en Suisse que dans l'UE.

# 3 Etat de la reprise et de la mise en œuvre des développements de l'acquis de Schengen

#### 3.1 Vue d'ensemble

Depuis le 26 octobre 2004, date de la signature de l'AAS, l'UE a notifié à la Suisse 146 actes et mesures constituant des développements de l'acquis de Schengen, dont deux par erreur<sup>35</sup>. A ce jour (état: 31 mars 2013), on compte donc 144 développements au total (voir liste dans l'annexe I). L'un d'eux – le règlement (UE) nº 1077/2011 portant création de l'agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (Agence IT, baptisée officiellement «eu-LISA» depuis peu) – peut également être considéré comme un développement de l'acquis de Dublin/EURODAC. C'est d'ailleurs le seul développement de ce type qui existe à ce jour.

Suite au développement des bases juridiques de la coopération au titre de Schengen, 43 des actes de l'UE notifiés à la Suisse (30,1 %) ont été formellement abrogés ou ont perdu leur raison d'être et peuvent être considérés comme *caducs*. Un tiers

31 RS 170.512.1

www.admin.ch/ch/f/eur/008.004.000.000.000.000.html

35 Décisions nº 895/2006/CE (dév. nº 18) et 582/2008/CE (dév. nº 60), voir annexe I.

Voir rapport du 16 mai 2012 sur les traités internationaux conclus en 2011. FF **2012** 5557.

<sup>34</sup> Les développements établissant des spécifications techniques concernant les dispositifs de sécurité ou l'enregistrement des données biométriques dans les documents de voyage en sont des exemples typiques (voir dév. nº 8, 16, 68, 91 et 123).

d'entre eux environ se rapportent au premier système d'information Schengen (SIS 1+), remplacé le 9 avril 2013<sup>36</sup> par un système plus moderne (SIS II) (voir liste au ch. 3.3); six autres développements constituent des *réglementations transitoires* et vont être remplacés par d'autres instruments dans un proche avenir et cesseront donc d'être applicables (4,2 %). On pense ici en particulier aux actes concernant le réseau de consultation Schengen (VISION), qui cesseront d'être applicables une fois le déploiement du système d'information sur les visas (VIS) achevé dans toutes les régions.

Si l'on regroupe les développements notifiés en fonction de leur portée et donc de la compétence interne pour leur reprise, voici ce que l'on obtient:

- Sur les 144 développements, un peu plus d'un cinquième (31 actes, soit 21,5 %) ne présente pas de caractère contraignant sur le plan juridique. Il a donc suffi que le Conseil fédéral et, le cas échéant, le département compétent en prennent connaissance (modèle 1).
- Les trois cinquièmes des développements (91 actes, soit 63,2 %) étaient juridiquement contraignants mais portaient sur des aspects techniques secondaires. Il s'agissait souvent d'actes d'exécution. Aussi les échanges de notes relatifs à leur reprise pouvaient-ils, la plupart du temps, être considérés comme des traités de portée mineure au sens de l'art. 7a, al. 2, LOGA; ils ont été conclus par le Conseil fédéral (modèle 2), en vertu de cette disposition ou de l'art. 100, al. 2, let. a, de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr)<sup>37</sup> (accords sur les visas et les contrôles à la frontière). Leur reprise n'a, en règle générale, pas requis d'adaptation de la législation suisse; seuls 11 développements (soit 12,1 %), qui avaient presque tous trait au domaine des visas, ont nécessité la révision d'ordonnances pour pouvoir être mis en œuvre (voir à ce propos les explications au ch. 3.4.1).
- Dans un sixième des cas environ (au total 22 cas ou 15,3 %), le Conseil fédéral a conclu l'échange de notes sous réserve de l'«accomplissement des exigences constitutionnelles» (modèle 3). Tous ces échanges sont, à une exception près<sup>38</sup>, entrés en force après avoir été soumis à l'approbation du Parlement. La reprise de ces 22 développements a la plupart du temps nécessité une adaptation du droit suisse. Dans 12 cas (54,5 %), des modifications ont été nécessaires à la fois à l'échelon de la loi et à celui de l'ordonnance. Dans un cas, seules des adaptations au niveau légal se sont révélées indispensables tandis que, dans 5 autres cas, seules des adaptations au niveau réglementaires ont dû être effectuées. Quatre notifications (18,2 %) n'ont pas requis de transposition dans l'ordre juridique interne (voir à ce propos les explications au ch. 3.4.2).

Voir décision 2013/157/UE du Conseil du 7 mars 2013 fixant la date d'application de la décision 2007/533/JAI sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (JO L 87 du 27.3.2013, p. 8) et décision 2013/158/UE du Conseil du 7 mars 2013 fixant la date d'application du règlement (CE) nº 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (JO L 87 du 27.3.2013, p. 10).

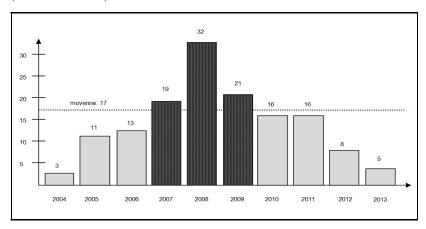
<sup>37</sup> RS 142.20

L'échange de notes relatif à la reprise du règlement (UE) nº 1077/2011 portant création de l'Agence IT (dév. nº 126) a été conclu par le Conseil fédéral le 13 décembre 2011. Le projet est en cours d'examen par le Parlement.

 La Suisse s'est vu notifier en moyenne un peu moins de 17 actes constituant des développements de l'acquis de Schengen par an. Parmi eux, 2 à 3 développements en moyenne par an ont dû être soumis à l'approbation du Parlement en raison de leur contenu (modèle 3).

Si l'on regarde la répartition annuelle des développements, l'on peut être frappé de voir qu'entre 2007 et 2009 un nombre de développements supérieur à la moyenne a été notifié et que, depuis lors, le nombre de notifications ne cesse de diminuer.

# **Répartition annuelle des développements** (état: 31 mars 2013)

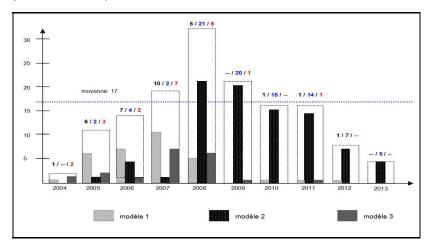


Sur les 72 développements notifiés au cours de cette période, la plupart (55,6 %) ont pour objet les grandes banques de données: la restructuration du SIS (29 actes) et la création du VIS (11 actes). Avec 12 actes (16,7 %), le domaine des visas, dans lequel on a essentiellement adapté les conditions et les procédures de délivrance (code des visas, adaptation des manuels, du réseau VISION, du cahier des charges des autorités consulaires, etc.), s'est également révélé très prolifique. Au cours de cette période, la Suisse s'est également vu notifier des développements importants dont la reprise requérait l'approbation du Parlement (modèle 3), à savoir: la décision-cadre 2006/960/JAI relative à l'échange d'informations entre les services répressifs (dév. nº 35), les bases légales du Fonds pour les frontières extérieures (dév. nº 36, 43, 57), le règlement (CE) nº 863/2007 concernant la création d'équipes d'intervention rapide aux frontières (équipes RABIT, dév. nº 37), le règlement (CE) nº 380/2008 introduisant la biométrie dans les titres de séjour pour étrangers (dév. nº 51), la directive 2008/51/CE modifiant la directive sur les armes (dév. nº 56), la décision-cadre 2008/977/JAI relative à la protection des données dans le cadre de la coopération policière et judiciaire (dév. nº 77) et la directive retour (directive 2008/115/CE, dév. nº 78).

Si l'on regarde à la fois la répartition annuelle des développements et l'autorité compétente pour leur reprise (modèles 1 à 3), voici ce que l'on obtient:

#### Répartition des développements par modèle et par année

(état: 31 mars 2013)



Les développements importants dont la reprise a été soumise en Suisse à l'approbation de l'Assemblée fédérale (modèle 3) ont surtout été notifiés jusque début 2009 (seule exception: reprise du règlement sur l'Agence IT en 2011). Ils ont nécessité l'adoption d'un nombre parfois considérable de mesures d'exécution, ce qui explique la forte hausse des développements dont la reprise ressortit uniquement au Conseil fédéral (modèle 2) depuis 2008. Les développements dont la Suisse a simplement dû prendre connaissance (modèle 1) ont été relativement nombreux jusqu'en 2008 mais jouent depuis lors un rôle mineur.

# 3.2 Contenu des développements repris jusqu'à aujourd'hui

Nous allons ci-après tâcher de donner un bref aperçu du contenu des actes constituant des développements de l'acquis de Schengen qui ont été notifiés à la Suisse par l'UE depuis la signature de l'AAS (26 octobre 2004). Nous les présenterons de manière non pas chronologique mais classés par domaine, ce qui permettra, après en avoir donné un bref descriptif, de mettre en évidence les liens existant entre eux. Concrètement, nous allons voir quels sont les développements qui sont venus modifier, abroger ou préciser en vue de leur exécution des actes déjà repris. Des détails spécifiques sur le contenu des différents développements figurent par ailleurs dans la liste chronologique de l'annexe I.

## 3.2.1 Réglementations en matière de frontières extérieures

Un premier groupe important de développements de l'acquis de Schengen concerne le domaine des frontières extérieures. On distingue ici trois grands ensembles de réglementations; les développements qui définissent les principes matériels régissant les contrôles aux frontières intérieures et extérieures et les procédures en la matière (code frontières Schengen), ceux qui créent des instruments communs destinés à aider les Etats Schengen lors de la surveillance des frontières extérieures (FRONTEX, Fonds pour les frontières extérieures) et, enfin, un qui règle le cadre juridique permettant un franchissement facilité des frontières terrestres extérieures (petit trafic frontalier).

### Code frontières Schengen

Le règlement (CE) nº 562/2006, également appelé code frontières Schengen (dév. nº 14), est l'une des principales réglementations applicables dans le domaine des frontières extérieures. Il consolide les principes et les règles régissant le franchissement des frontières intérieures et extérieures de l'espace Schengen et remplace la Convention d'application de l'Accord de Schengen (CAAS³9), que la Suisse a reprise lors de l'approbation de l'AAS. Il définit, tout d'abord, les conditions d'entrée dans l'espace Schengen et les principes régissant la surveillance des frontières extérieures (par ex. consultation obligatoire du SIS, compostage des documents de voyage, couloirs séparés aux points de passage des frontières, intensité des contrôles, ressources financières et en personnel pour le contrôle des frontières). De surcroît, il instaure l'obligation de principe de supprimer les contrôles de personnes aux frontières intérieures de l'espace Schengen et définit les conditions auxquelles ces contrôles peuvent, dans certains cas, temporairement être réintroduits de même que la procédure à suivre.

Le code frontières Schengen a été *modifié cinq fois* au total, la plupart des modifications ayant principalement été de nature technique et rédactionnelle: si, dans un cas (dév. nº 69), il s'est agi de modifier les dispositions relatives au processus décisionnel de l'UE permettant l'adoption d'actes d'exécution par la Commission européenne (comitologie), dans d'autres (dév. nº 80, 88 et 105), il a surtout été question d'assurer une cohérence matérielle avec les dispositions d'autres développements. On a notamment fixé les modalités d'utilisation du VIS par les autorités chargées des contrôles à la frontière, adapté un renvoi aux dispositions sur l'annulation des visas aux frontières et revu les conditions d'entrée auxquelles sont soumis les titulaires d'un visa national de longue durée. Dans un cas (dév. nº 107), le code frontières a été complété par des dispositions matérielles qui n'intéressaient qu'indirectement la Suisse dans la mesure où cette dernière ne dispose pas de frontières extérieures maritimes (règles d'interception des personnes dans le cadre d'interventions communes FRONTEX, directives sur la recherche et le sauvetage des personnes et le débarquement des personnes sauvées).

Pour permettre la *mise en œuvre* du code frontières, la Commission européenne a adopté un manuel commun destiné aux gardes-frontières, appelé manuel Schengen (dév. nº 23). Ce manuel non contraignant contient des instructions pratiques (directives, recommandations et procédures éprouvées) devant permettre aux autorités nationales compétentes d'effectuer les contrôles de personnes aux frontières de manière uniforme. Il est à noter qu'il a été adapté plusieurs fois aux besoins de la pratique (dév. nº 59, 112, 118 et 138).

### **Agence FRONTEX**

L'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures de l'espace Schengen (FRONTEX), créée par le règlement (CE) nº 2007/2004 (règlement FRONTEX, dév. nº 1), constitue l'un des principaux instruments du dispositif de surveillance des frontières extérieures. Cette agence est chargée non seulement d'établir des normes communes de formation et d'effectuer des analyses de risques, mais aussi de fournir une assistance opérationnelle ciblée aux Etats Schengen lorsque ceux-ci doivent organiser le retour de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (organisation de vols communs) ou assurer la surveillance des frontières extérieures exposées à une forte pression migratoire (en particulier organisation d'«actions communes» visant à renforcer l'assistance technique et opérationnelle).

Le règlement FRONTEX a fait l'objet de deux modifications d'ordre matériel. La première a consisté à étendre, par le biais du règlement (CE) nº 863/2007 (règlement RABIT, dév. nº 37), l'éventail des tâches de l'agence de sorte que celle-ci puisse aider un Etat membre faisant face à un afflux soudain de migrants en décidant le déploiement d'équipes d'intervention rapide aux frontières. Pour que cela soit possible, les Etats membres sont tenus de mettre des gardes-frontières à la disposition du pool d'intervention rapide aux frontières. Notons toutefois qu'ils ont leur mot à dire non seulement sur la désignation des experts et sur la durée de l'intervention mais aussi qu'ils peuvent, dans certains cas, refuser le déploiement au motif que leur pays est confronté à une situation particulière. La deuxième adaptation (règlement [UE] nº 1168/2011, dév. nº 128) visait à étendre le mandat de l'agence de manière à renforcer son champ d'action (fonction de coordination) et ses pouvoirs (capacités propres). Une des principales nouveautés introduites est la constitution d'une réserve de gardes-frontières dénommée «équipe européennes de gardes-frontières» pour mener des opérations conjointes. A la différence des équipes RABIT, les équipes européennes FRONTEX interviennent sur la base du programme de travail défini par l'agence pour l'année en cours et chaque fois qu'un Etat Schengen a besoin d'une assistance technique ou opérationnelle.

Pour permettre aux Etats associés de participer aux activités de FRONTEX, un arrangement complémentaire a également été conclu avec l'UE<sup>40</sup>. Cet arrangement règle les modalités de la participation, en particulier les questions de l'exercice du droit de vote au sein des organes de l'agence (Conseil d'administration), de la contribution financière (mode de calcul) et du personnel.

#### Fonds pour les frontières extérieures

Le Fonds pour les frontières extérieures est le troisième instrument de taille créé en vue d'assurer la sécurité des frontières extérieures de l'espace Schengen (décision nº 574/2007/CE, dév. nº 36). Prévu pour une durée de sept ans et doté d'un budget

Arrangement du 30 septembre 2009 entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein, d'une part, et la Communauté européenne, d'autre part, sur les modalités de la participation de ces Etats aux activités de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne. RS 0.362.313. global de 1820 millions d'euros, ce fonds vise à soutenir les Etats qui doivent à long terme supporter des frais élevés pour la gestion des frontières extérieures de Schengen en raison de la longueur ou de l'importance géopolitique de leurs frontières maritimes et terrestres. Les Etats Schengen peuvent donc, à certaines conditions, demander qu'une partie des coûts engendrés par la mise en œuvre de mesures destinées à renforcer l'efficacité de la surveillance aux frontières soit couverte par ce fonds.

Alors que les principes fondamentaux de la structure du fonds sont énoncés dans la décision nº 574/2007/CE, les règles détaillées figurent dans quatre *actes d'exécution* qui ont été adoptés par la Commission européenne en tant que développements de l'acquis de Schengen:

- Dans les orientations stratégiques (décision 2007/599/CE, dév. nº 43), la Commission européenne a commencé par fixer les priorités et les priorités spécifiques à la lumière desquelles l'éligibilité des projets nationaux au financement doit être examinée. Font partie de ces priorités la mise en place d'un système commun de gestion intégrée des frontières, la mise en œuvre d'un système européen de surveillance des frontières et l'adoption de mesures dans le domaine de la délivrance des visas et de la lutte contre l'immigration clandestine.
- L'essentiel des modalités de mise en œuvre requises figure toutefois dans la décision 2008/456/CE (dév. nº 57), qui a été modifiée trois fois au total (dév. nº 87, 103 et 115). Cette décision concrétise les exigences relatives au système d'administration et de contrôle que les Etats Schengen doivent mettre en place afin que l'autorité responsable puisse s'assurer de l'utilisation à bon escient des fonds alloués. Elle contient par ailleurs des règles d'exécution détaillées concernant la gestion administrative et financière et l'éligibilité des dépenses pour les projets cofinancés par le fonds.
- Tous les ans, la Commission européenne doit par ailleurs déterminer par voie décisionnelle *les parts du fonds* dont disposent les Etats Schengen pour la réalisation de projets éligibles. C'est ce qu'elle a fait avec les décisions C(2010) 2378 final, C(2011) 1582 final, C(2011) 9883 final et C(2013) 220 final (dév. nº 106, 116, 129 et 140) pour les exercices budgétaires 2010 à 2013. Les montants apparaissant dans ces décisions n'ont toutefois qu'une valeur indicative: ils servent à donner une idée de la part du fonds disponible; la part effectivement versée se calcule d'après le coût des projets nationaux dont la Commission européenne a approuvé le cofinancement.
- Enfin, dans la décision C(2011) 9771 final (dév. nº 130), la Commission européenne a énoncé des orientations concernant les corrections financières qui sont valables pour tous les fonds du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires», y compris pour le Fonds pour les frontières extérieures. Concrètement, cette décision définit les modalités et les procédures pour les corrections financières auxquelles la Commission européenne peut procéder si elle constate des irrégularités dans une opération ou des insuffisances graves dans les systèmes de gestion et de contrôle des pays.

Pour garantir la participation des Etats associés au Fonds pour les frontières extérieures, la conclusion d'un *accord complémentaire* avec l'UE<sup>41</sup> s'est également révélée nécessaire. Cet accord règle les modalités de la participation, en particulier les questions des contributions financières (mode de calcul), des dotations et du contrôle financier.

#### Petit trafic frontalier

Le dernier développement dans le domaine des frontières extérieures qu'il reste à signaler est le règlement (CE) 1931/2006 (dév. nº 24). Ce dernier vise à instaurer un cadre normatif commun permettant un franchissement facilité des frontières terrestres extérieures de l'espace Schengen (petit trafic frontalier). Le régime frontalier qu'il prévoit tient compte des particularités régionales – constituant ainsi une règle d'exception par rapport aux règles générales définies par le code frontières Schengen (dév. nº 14) – sans pour autant négliger l'intérêt qu'ont les Etats membres à une protection efficace des frontières. Notons que ce règlement n'est pas pertinent pour la Suisse sur le plan pratique dans la mesure où cette dernière ne dispose pas de frontières terrestres extérieures.

#### 3.2.2 Réglementations en matière de visas

Un autre groupe important de développements de l'acquis de Schengen concerne le domaine des visas. On distingue ici quatre grands ensembles de réglementations: celles déterminant les Etats tiers dont les ressortissants sont soumis à une obligation de visa ou en sont exemptés, celles définissant les conditions et les procédures de délivrance des visas Schengen (code des visas), celles régissant la création et l'utilisation de l'infrastructure technique permettant la saisie et la gestion des demandes de visa (VIS) de même que la communication entre les autorités compétentes en matière de visas (VISION, VIS Mail) et, enfin, celles ayant trait à l'établissement d'un modèle type de vignette visa.

## Liste des Etats dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa

Le règlement (CE)  $n^o$  539/2001, qui a été repris par la Suisse lors de l'approbation de l'AAS (voir annexe B de l'AAS), fournit une liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des Etats Schengen et de ceux dont les ressortissants en sont exemptés.

Ce règlement a été *modifié à plusieurs reprises*. Dans un cas (dév. nº 6), on a assoupli les règles relatives au processus décisionnel mené dans le cadre du mécanisme de réciprocité, qui garantit qu'un Etat tiers ne peut être exempté de l'obligation de visa que si, de son côté, il ne soumet pas les Etats Schengen à une telle obligation. Dans quatre cas (dév. nº 25, 95, 113 et 114), on a mis à jour la liste des Etats tiers dont les

41 Accord du 19 mars 2010 entre la Communauté européenne et la République d'Islande, le Royaume de Norvège, la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein concernant des dispositions complémentaires relatives au fonds pour les frontières extérieures pour la période 2007 à 2013, RS 0.362.312. ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour entrer dans l'espace Schengen en vue d'y effectuer un séjour de courte durée (90 jours au maximum par période de 180 jours) afin de tenir compte de changements intervenus. C'est ainsi qu'un Etat (la Bolivie) a été ajouté à cette liste et que plusieurs pays des Balkans (la Macédoine, le Monténégro, la Serbie, l'Albanie, la Bosnie et Herzégovine) de même que des petits Etats (les îles Mariannes du Nord, Antigua-et-Barbuda, les Bahamas, la Barbade, Maurice, les Seychelles, Saint-Kitts-et-Nevis) et Taïwan en ont été retirés.

#### Code des visas

Le code des visas (règlement [CE] nº 810/2009, dév. nº 88) constitue la principale base légale régissant la procédure et les conditions de délivrance d'un visa Schengen, visa qui permet à son titulaire d'effectuer un séjour de 90 jours au maximum par période de 180 jours dans l'espace Schengen. Ce code, qui réunit et consolide des dispositions jusque-là contenues dans plusieurs actes<sup>42</sup>, remplace les quelques dispositions de la CAAS qui étaient applicables en la matière (art. 9 à 17 CAAS) mais aussi et surtout les instructions consulaires communes (ICC)<sup>43</sup>, qui faisaient autorité dans ce domaine. Ces dernières avaient, elle aussi, fait l'objet de *plusieurs modifications d'ordre matériel* dans le cadre du développement de l'acquis de Schengen (dév. nº 17, 22, 52, 72, 75, 79, 81, 100 et 102) mais sont devenues caduques à l'entrée en vigueur du code des visas (voir aussi ch. 3.3).

Le code des visas a fait l'objet de *deux modifications d'ordre matériel*, qui étaient toutefois mineures. Dans un cas (règlement [UE] nº 154/2012, dév. nº 134), on a levé une ambiguïté concernant l'obligation de visa de transit aéroportuaire tandis que, dans un autre (règlement [UE] nº 977/2011, dév. nº 136), on a légèrement revu les exigences relatives à la manière de remplir la vignette visa.

A ces développements viennent s'ajouter plusieurs actes visant à permettre la mise en œuvre du code des visas.

- Certains portent sur les justificatifs à produire lors d'une demande de visa Schengen pour prouver que l'on satisfait bien aux conditions d'entrée prévues par le code frontières Schengen (dév. nº 14). Afin de pouvoir mieux prendre en considération les situations locales, la Commission européenne précise, dans plusieurs actes d'exécution (dév. nº 121, 125, 131, 135, 137 et 142), la nature et l'étendue des justificatifs à fournir dans certains arrondissements consulaires.
- Le code des visas a par ailleurs été complété par deux manuels à valeur de directives administratives destinés aux employés des consulats et censés garantir son application uniforme dans la pratique. Le premier (décision C[2010] 1620 final, dév. nº 104) contient des instructions pratiques (lignes directrices, recommandations et procédures éprouvées) pour traiter les demandes de visas et modifier les visas délivrés. Notons qu'il a fait l'objet

Décision SCH/Com-ex (99) 13; voir annexe A, partie 3, AAS.

<sup>42</sup> La recommandation 2005/761/CE du Parlement et du Conseil (dév. nº 13), qui vise à faciliter la délivrance de visas Schengen aux chercheurs ressortissants de pays tiers, fait, dans un certain sens, figure d'exception. Juridiquement non contraignante, elle demeure valable et n'est «remplacée» que partiellement par le code des visas (partie concernant la gratuité des visas).

d'une modification d'ordre matériel (dév. nº 121). Quant au second (décision C[2010] 3667 final, dév. nº 108), il a pour objet l'organisation des services des visas et la coopération consulaire locale.

## Système d'information sur les visas (VIS)

Le deuxième instrument majeur de l'acquis de Schengen dans le domaine des visas est le VIS, qui repose sur le règlement (CE) nº 767/2008 (règlement VIS, dév. nº 63)<sup>44</sup>. Ce règlement définit l'objet et les fonctionnalités du système et les responsabilités afférentes, la nature et l'étendue des données à saisir mais aussi les conditions et les procédures liées à leur échange (par ex. dans le cadre de la procédure de consultation entre les Etats Schengen qui précède la délivrance d'un visa). Il est *complété* par la décision VIS (décision 2008/633/JAI, dév. nº 70), qui permet, à certaines conditions, d'étendre les droits d'accès aux données enregistrées dans cette banque de données aux autorités compétentes en matière de sécurité intérieure et à l'Office européen de police (Europol) aux fins de prévenir et de détecter des infractions terroristes et d'autres infractions pénales graves et aux fins de mener des enquêtes en la matière.

Le règlement VIS n'a jusqu'ici fait l'objet que d'une seule modification d'ordre matériel (dév. nº 88), le peu d'adaptations effectuées ayant visé à assurer une cohérence avec le code des visas (dév. nº 88). A côté de cela, la Commission européenne a adopté toute une série de mesures d'exécution.

Plusieurs de ces mesures concernent le système de communication électronique «VIS Mail», par le biais duquel s'effectuent tous les échanges de données intervenant dans le cadre du VIS. Alors que la décision 2009/377/CE (dév. nº 82) définit les buts dans lesquels ce système peut être utilisé et ses fonctionnalités, la décision d'exécution C(2012) 1301 final (dév. nº 132) expose les spécifications techniques de l'infrastructure de communication.

Une fois que le déploiement du VIS sera terminé (c'est-à-dire lorsque tous les Etats Schengen, région par région, auront été raccordés au VIS), VIS Mail remplacera complètement le réseau de consultation Schengen (VISION), qui était utilisé pour la communication automatique de données en lien avec la délivrance de visas Schengen<sup>45</sup>. Ce réseau et le manuel d'utilisation s'y rapportant (appelé cahier des charges) ont fait l'objet de plusieurs adaptations d'ordre matériel dans le cadre du développement de l'acquis de Schengen, qui se sont toutefois révélées être d'une importance mineure (dév. nº 45, 46, 76, 99 et 119).

45 La création du réseau VISION en vue de permettre la consultation automatisée des autorités centrales repose sur la décision du Comité exécutif de Schengen SCH/Com-ex (94) 15 rév. du 21 novembre 1994 (voir annexe A, partie 3, AAS).

<sup>44</sup> Le système commun d'information sur les visas trouve son origine dans la décision 2004/512/CE du Conseil (voir annexe B AAS), qui conférait à la Commission les compétences requises pour ce faire. Dans la décision 2008/602/CE (dév. nº 58), cette dernière a fixé des exigences concrètes concernant l'architecture physique ainsi que les caractéristiques des interfaces nationales (N.VIS) et de l'infrastructure de communication entre le système central d'information sur les visas (C.VIS) et les N.VIS pour la phase de dévelopmement.

- Une autre mesure d'exécution adoptée par la Commission européenne (décision 2009/876/CE, dév. nº 94) concrétise plusieurs principes et dispositions du règlement VIS, concernant par exemple la saisie de données, la liaison des demandes, l'accès aux données, la modification et la suppression des données.
- Deux autres mesures concernent les données biométriques et présentent un caractère purement technique. La décision 2006/648/CE (dév. nº 27) fixe les prescriptions minimales pour les standards et les formats d'entrée à observer pour les données biométriques tandis que la décision 2009/756/CE (dév. nº 92) établit des spécifications en matière de résolution et d'utilisation des empreintes digitales à des fins d'identification et de vérification biométriques dans le VIS.
- Enfin, deux développements ont trait à la mise en service progressive, par régions, du VIS. Après avoir défini un premier groupe de régions dans la décision 2010/19/CE (dév. nº 93), la Commission européenne a déterminé, dans la décision d'exécution 2012/274/UE (dév. nº 133), une deuxième série de régions où les données biométriques à traiter dans le VIS seront recueillies et transmises au VIS pour toutes les demandes de visa. Il faut évoquer ici le fait que la date précise de la mise en service du VIS est fixée, pour chaque région, dans une décision d'exécution spécifique. Comme la procédure à suivre est décrite en détail dans le règlement VIS (dév. nº 63), les quatre décisions prises à ce jour<sup>46</sup>, en tant que simples actes d'exécution, ne donnent pas lieu à une reprise formelle au sens de l'art. 7 AAS.

## Modèle type de visa

L'instauration d'un modèle type de visa de court séjour (visa Schengen) présuppose bien entendu une harmonisation des caractéristiques et de la présentation des vignettes visas. Les dispositions pertinentes figurent dans le règlement (CE) nº 1683/95, qui ne constitue pas en soi un développement de l'acquis de Schengen mais a été repris par la Suisse lors de l'approbation de l'AAS (voir annexe B de l'AAS). Ce règlement n'a été *modifié qu'une seule fois* depuis sa création (dév. nº 64), modification qui, mis à part l'introduction de nouveaux éléments de sécurité, a simplement consisté en une légère adaptation du système de numérotation des visas afin de garantir la fiabilité des vérifications faites dans le VIS.

Comme le règlement (CE) nº 1683/95 ne contient que les spécifications qui n'ont pas de caractère secret, la Commission européenne a été chargée d'établir, en vue de son *application*, d'autres spécifications visant à prévenir le risque de contrefaçon et

Décision d'exécution 2011/636/UE de la Commission du 21 septembre 2011 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une première région (JO L 249 du 27.9.2011, p. 18); décision d'exécution 2012/233/UE de la Commission du 27 avril 2012 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une deuxième région (JO L 117 du 1.5.2012, p. 9); décision d'exécution 2012/512/UE de la Commission du 21 septembre 2012 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une troisième région (JO L 256 du 22.9.2012, p. 21); décision d'exécution 2013/122/UE de la Commission du 7 mars 2013 déterminant la date à compter de laquelle le système d'information sur les visas (VIS) débute son activité dans une quatrième et une cinquième région (JO L 65 du 8.3.2013, p. 35).

de falsification. Elle a défini ces éléments de sécurité dans la décision C(96) 352 final. Ces deux décisions figuraient déjà dans l'annexe B de l'AAS. Elles ont dû être *adaptées à deux reprises* dans le cadre du développement de l'acquis de Schengen (dév. nº 83 et 101) afin de rendre les vignettes visas encore plus sûres.

## 3.2.3 Réglementations en matière de migrations

Un troisième domaine important de l'acquis de Schengen ayant connu des développements est celui des migrations. Les actes concernés portent sur les trois aspects suivants: le contenu et la présentation des documents de voyage et des titres de séjour, la coopération consulaire locale et le retour de ressortissants de pays tiers.

### Exigences concernant les documents de voyage et les titres de séjour

Une première série de développements définit le contenu des documents de voyage et des titres de séjour délivrés par les Etats Schengen à leurs ressortissants ou aux ressortissants d'Etats tiers et les exigences auxquelles ils doivent satisfaire.

#### Introduction des passeports biométriques

Le règlement (CE) nº 2252/2004 (dév. nº 2) définit le contenu des passeports et des documents de voyage délivrés par les Etats Schengen de même que les exigences auxquelles ils doivent satisfaire. Outre les normes minimales de sécurité auxquelles doivent répondre ces documents, il contient entre autres une liste des éléments biométriques qui doivent y figurer (photographie faciale et empreintes de deux doigts). Son but est de rendre les documents de voyage plus sûrs et d'établir un lien plus fiable entre le détenteur légitime du passeport et le document lui-même. Il permet en outre aux Etats Schengen de rester dans le programme américain d'exemption de visa («Visa Waiver Program») et donc à leurs ressortissants de se rendre aux Etats-Unis sans visa. Ne sont pas soumis à ce règlement les passeports de secours ou provisoires et les cartes d'identité.

Ce règlement a été *modifié une fois* (règlement [CE] nº 444/2009, dév. nº 86) afin de sécuriser davantage les titres de séjour biométriques sur la base des expériences faites dans la pratique et des tests réalisés.

Il a par ailleurs été complété par des spécifications techniques détaillées que la Commission européenne a établies dans des *actes d'exécution* et mises à jour au gré des évolutions techniques. On peut, tout d'abord, mentionner la décision C(2005) 409 final (dév. nº 8), qui établit les spécifications techniques afférentes aux normes pour les dispositifs de sécurité (par ex. exigences quant au format et à la qualité des données biométriques ou au support de stockage). Cette décision a été complétée par d'autres réglementations détaillées (dév. nº 16 et 23) se rapportant concrètement à la protection des données biométriques (notamment des empreintes digitales). Enfin, la Commission européenne a également adopté des règles en matière de certification (dév. nº 68 et 91), dont le but est de garantir que les données d'empreintes digitales enregistrées sur la puce ne puissent être lues que par les autorités qui y sont habilitées et par des lecteurs certifiés spécialement conçus pour cela.

Modèle type de titre de séjour pour les ressortissants d'Etats tiers

Compte tenu du fait que les ressortissants d'Etats tiers disposant d'une autorisation de séjour dans un Etat Schengen peuvent se déplacer librement pendant une durée maximale de trois mois sans visa dans tout l'espace Schengen, la présentation des titres de séjour nationaux a été uniformisée dans tous les Etats membres par le biais du règlement (CE) nº 1030/2002 (voir annexe B de l'AAS). Les exigences définies dans ce règlement ont été revues dans le cadre du règlement (CE) nº 380/2008 (dév. nº 51) afin de permettre l'intégration des données biométriques (photographie, deux empreintes de deux doigts) dans les titres de séjour et ainsi renforcer la sécurité des documents (meilleure protection contre la falsification ou l'utilisation frauduleuse).

Ces deux règlements ont été complétés par deux actes de la Commission européenne (dév. nº 84 et 124) qui définissent les exigences techniques ne s'adressant pas, pour des raisons de sécurité, au public; ils peuvent être assimilés à des *actes d'exécution*.

Documents de voyage de ressortissants d'Etats tiers pouvant être revêtus d'un visa

Suite à la décision 1105/2011/UE (dév. nº 127), le manuel des documents de voyage susceptibles d'être revêtus d'un visa a fait l'objet d'une révision totale. Ce manuel prévoit que la Commission européenne établit et met à jour périodiquement la liste de tous les documents de voyage établis par les Etats tiers et les Etats de l'UE. Il est systématiquement mentionné, dans cette liste, si les documents de voyage en question sont reconnus par les différents Etats Schengen. Sur cette base, les autorités chargées de la surveillance des frontières et les services consulaires peuvent savoir avec certitude si un document est susceptible d'être revêtu d'un visa Schengen.

## Coopération consulaire locale

Outre le manuel relatif à l'organisation des services des visas et à la coopération locale au titre de Schengen (dév. nº 108, voir ch. 3.2.2), qui contient des instructions pratiques (meilleures pratiques) destinées aux autorités nationales compétentes, il convient de mentionner trois développements en lien avec la coopération consulaire locale:

- Le règlement (UE) nº 493/2011 (dév. nº 117) a pour but de rendre le réseau existant d'officiers de liaison «Immigration» (réseau OLI) plus efficace<sup>47</sup>. Pour exploiter les synergies existant entre la gestion de l'immigration et celle des contrôles aux frontières extérieures, il crée entre autres les bases juridiques d'une coopération étroite avec FRONTEX. Dans ce cadre, le règlement prévoit une intensification des échanges d'informations aux niveaux opérationnel et stratégique et autorise, pour ce faire, l'utilisation du réseau d'information et de coordination ICONet (voir ci-dessous).
- Afin de lutter contre l'immigration clandestine et favoriser le retour des personnes en séjour irrégulier, la décision 2005/687/CE de la Commission (dév. nº 33) définit le contenu et la forme des rapports annuels sur l'immigration clandestine, le trafic illicite, la traite des êtres humains et le retour des personnes en séjour irrégulier qui sont portés à la connaissance de tous les Etats Schengen dans le cadre du réseau OLI.

Voir règlement (CE) nº 377/2004 (annexe B AAS).

La décision 2005/267/CE (dév. nº 5) est la base juridique sur laquelle se fonde ICONet, le réseau d'information et de coordination sécurisé connecté à l'internet pour les services des Etats membres chargés de la gestion des flux migratoires. Ce réseau garantit la sécurité et la rapidité des échanges d'informations dans le cadre de l'entraide administrative. ICONet permet de transmettre des messages d'alerte rapide concernant l'immigration clandestine et les filières de passeurs. Il est par ailleurs utilisé pour échanger des informations stratégiques, tactiques et opérationnelles au sein du réseau OLI et pour coordonner des vols communs en vue du retour de personnes en séjour irrégulier.

La Commission européenne a édicté les *dispositions d'exécution* requises dans la décision C(2005) 5159 final (dév. nº 32). Cette dernière définit non seulement le contenu des formulaires types qui doivent être utilisés pour signaler, dans le cadre du système d'alerte rapide, les événements observés dans le domaine de l'immigration clandestine mais aussi des règles en matière de protection des données visant à prévenir les consultations et les traitements de données frauduleux

#### Retour

Dans ce domaine, il convient de mentionner un développement majeur, qui est la directive 2008/115/CE (directive retour, dév. nº 78). Elle définit une procédure commune applicable dans tous les Etats membres au retour des ressortissants de pays non membres de l'espace Schengen (pays tiers) en séjour irrégulier, le but étant d'améliorer la coopération entre les Etats Schengen lors de l'exécution des renvois vers ces pays. Cette harmonisation des procédures facilite par exemple l'organisation de vols communs et réduit le risque que les Etats membres soient touchés de manière inégale par la migration clandestine en raison de réglementations différentes.

# 3.2.4 Réglementations en matière de coopération policière

Le domaine policier est un autre domaine important de la coopération au titre de Schengen. Les développements adoptés dans ce domaine portent sur les aspects suivants: l'extension de l'échange d'informations policières prévu dans le cadre de l'entraide administrative («initiative suédoise»), le renforcement de la coopération entre les services répressifs des Etats membres grâce au détachement d'officiers de liaison et l'adaptation des dispositions-cadre de la législation sur les armes au Protocole de l'ONU sur les armes à feu (directive sur les armes).

#### «Initiative suédoise»

La décision-cadre 2006/960/JAI (dév. nº 35), également appelée «initiative suédoise», représente un développement de taille en matière de coopération policière. Elle vient compléter les dispositions légales relatives à l'entraide judiciaire en matière de police déjà existantes (art. 39 et 46 CAAS), avec pour but de simplifier l'échange d'informations et de renseignements concernant la grande criminalité et les actes terroristes entre les services répressifs des Etats Schengen. La décision-cadre met en œuvre le principe de disponibilité, un principe qui veut que les autorités détenant des informations les mettent à la disposition des autorités partenaires des autres Etats Schengen. Elle supprime toute discrimination entre les échanges d'informations à l'échelle nationale et entre autorités partenaires des Etats Schengen. A cet effet, elle formule des règles précises en matière de procédure: elle définit les points de contact, fixe des prescriptions de forme à respecter (formulaires) et prévoit de brefs délais de traitement.

### Officiers de liaison des services répressifs

La possibilité d'utiliser de façon commune des officiers de liaison détachés par les services répressifs des Etats membres était déjà prévue par la décision 2003/170/JAI, que la Suisse avait reprise lors de l'approbation de l'AAS (voir annexe B de l'AAS). Les dispositions ont été revues par la décision 2006/560/JAI (dév. nº 21) afin de tenir compte des expériences faites dans la pratique. Sont désormais prévus, outre l'utilisation d'officiers de liaison Europol, plusieurs dispositifs visant à renforcer la coopération entre les Etats Schengen.

#### Directive sur les armes

Le dernier développement adopté dans le domaine de la coopération policière est la directive 2008/51/CE (dév. nº 56), qui vient modifier la directive sur les armes (directive 91/477/CEE), que la Suisse avait reprise lors de l'approbation de l'AAS (voir annexe B de l'AAS). En l'occurrence, il est essentiellement question d'adapter les dispositions de la directive sur les armes au Protocole de l'ONU sur les armes à feu<sup>48</sup>, que l'UE a signé en 2002<sup>49</sup>. Par ailleurs, des précisions visant majoritairement à clarifier certains aspects (intégration de définitions) et ne changeant pas de manière substantielle les obligations prévues ont été apportées au régime existant. On a notamment cherché à améliorer le traçage des armes à feu (obligation de marquage, y compris des conditionnements élémentaires de munitions, obligation pour les armuriers de conserver un registre, fichier de données informatisées sur les armes, fichier qu'il n'est pas nécessaire de gérer de manière centralisée).

Protocole additionnel du 31 mai 2001 à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, RS 0.311.544.

Décision du Conseil du 16 octobre 2001 concernant la signature au nom de la Communauté européenne du protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, leurs pièces, éléments et munitions, annexé à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée (JO L 280 du 24.10.2001, p. 5).

# 3.2.5 Réglementations relatives au système d'information Schengen (SIS)

Une grande partie des développements repris concerne la création et le fonctionnement du SIS. Ces développements contiennent des dispositions destinées à moderniser le système initial (SIS 1+) mais aussi les bases juridiques requises pour mettre en service le SIS II.

### Règlementations relatives au SIS I

Les développements relatifs au SIS I portent sur la création et le fonctionnement du système, le manuel SIRENE et des adaptations des règles de financement du C.SIS et de SISNET. Suite à la mise en fonction du SIS II le 9 avril 2013<sup>50</sup>, ces développements sont devenus sans objet et *obsolètes*, quand ils n'ont pas été formellement abrogés.

#### Bases juridiques du SIS I

La Suisse a repris les bases juridiques de l'établissement et du fonctionnement du système d'information Schengen initial (SIS I) lors de l'approbation de l'AAS<sup>51</sup>. Ces bases légales ont été *complétées à deux reprises sur le plan matériel* dans le cadre du développement de l'acquis de Schengen, afin de permettre d'intégrer de nouvelles fonctionnalités dans le système existant.

- La décision 2005/211/JAI (dév. nº 4), qui constitue la première adaptation, vise à étendre les droits d'accès aux données policières contenues dans le SIS aux autorités judiciaires nationales, à Europol et à l'Unité de coopération judiciaire de l'Union européenne (Eurojust). Les dispositions régissant l'échange d'informations complémentaires par l'intermédiaire des bureaux SIRENE<sup>52</sup> y sont en outre consolidées et mises à jour.
  - La décision 2005/211/JAI a donné lieu à plusieurs développements devant permettre sa mise en œuvre (dév. nº 10a, 10b, 15a 15b et 20), dans lesquels la Commission européenne fixe la date d'entrée en vigueur de dispositions spécifiques<sup>53</sup>.
- Décision 2013/157/UE du Conseil du 7 mars 2013 fixant la date d'application de la décision 2007/533/JAI sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (JO L 87 du 27.3.2013, p. 8) et décision 2013/158/UE du Conseil du 7 mars 2013 fixant la date d'application du règlement (CE) nº 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (JO L 87 du 27.3.2013, p. 10).
- Art. 92 à 119 CAAS (voir annexe A, partie 1, AAS)
- Les bureaux SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entry) sont chargés du fonctionnement de la partie nationale du SIS. Ils effectuent les signalements dans le système et coordonnent, avant, pendant et après ces signalements, l'échange d'informations avec les bureaux SIRENE des autres Etats Schengen. Voir message «accords bilatéraux II», FF 2004 5710.
- D'autres développements (dév. nº 7, 10c et 71) fixent les dates d'entrée en vigueur des dispositions du règlement (CE) nº 871/2004, repris lors de l'approbation de l'AAS (voir annexe B AAS). Ce règlement crée une règlementation parallèle à la décision 2005/211/JAI dont nous avons parlé plus haut (dév. nº 4) et règle des aspects du SIS concernant les signalements aux fins de non-admission.

La deuxième adaptation (règlement [CE] nº 1160/2005, dév. nº 9) avait pour but d'étendre les droits d'accès aux services chargés du contrôle des véhicules à moteur des Etats membres, ces derniers ne pouvant toutefois consulter que les données du SIS sur les véhicules à moteur qui ont été volés, détournés ou égarés ainsi que les certificats d'immatriculation et les plaques d'immatriculation qui ont été invalidés.

#### Manuel SIRENE

Afin de permettre une application uniforme et sans accrocs des bases légales relatives au SIS I, le Comité exécutif Schengen<sup>54</sup> a adopté le manuel SIRENE, un manuel à valeur de directive administrative destiné aux collaborateurs des bureaux SIRENE et qui décrit en détail les règles et les procédures régissant l'échange d'informations complémentaires en lien avec les consultations du SIS. La Suisse a repris ce manuel lors de l'approbation de l'AAS55. Notons que le manuel SIRENE a été modifié ponctuellement à plusieurs reprises dans le cadre du développement de l'acquis de Schengen afin de tenir compte des nouveaux besoins de la pratique et d'optimiser certains aspects spécifiques des procédures applicables<sup>56</sup>.

- Par la décision C(2007) 6436 final (dév. nº 44), les règles de translittération ont été adaptées dans la perspective du raccordement des nouveaux Etats membres de l'UE au SIS, afin d'éviter les malentendus dus au multilinguisme de l'UE lors de l'utilisation des données.
- Les décisions 2006/757/CE et 2006/758/CE (dév. nº 47 et 48) ont précisé les processus décrits dans le manuel et règlementé des processus de travail (par ex. procédure à suivre en cas d'usurpation d'identité) qui ne l'étaient pas encore.
- La décision d'exécution 2011/406/UE (dév. nº 120) a optimisé les processus existant au sein des bureaux SIRENE (par ex. suppression de doublons dans les processus et de formulaires inutilisés et description de certaines applications prenant davantage en compte les besoins des utilisateurs).

#### Règlements financiers relatifs au C.SIS et à SISNET

Plusieurs développements se rapportant au SIS I ont trait aux règlements financiers relatifs au fonctionnement du système central du SIS (C.SIS) et de l'infrastructure de communication du SIS (SISNET). Le règlement financier relatif au C.SIS a été modifié quatre fois au total afin notamment de garantir la participation des nouveaux Etats Schengen<sup>57</sup> aux coûts d'installation et de fonctionnement du système (dév. nº 39, 53, 96 et 97). Le règlement financier SISNET a, quant à lui, été adapté trois fois (dév. nº 65, 67 et 98) dans le but notamment de simplifier les procédures opéra-

- 54 Le Comité exécutif Schengen, composé de représentants des Etats Schengen, était un organe institué par le CAAS et relevant du droit international public. Il était tenu de veiller à l'application correcte de ce dernier. Ses tâches ont été confiées en grande partie au Secrétariat du Conseil lors du transfert de l'acquis de Schengen dans le cadre institutionnel de l'UE.
- 55
- Décision SCH/Com-ex (99) 6 (voir annexe A, partie 3.A, AAS). Dans un cas (décision 2007/473/CE, dév. nº 38), il est également question de la déclassification de certaines parties du manuel dont le contenu ne revêt pas un caractère confiden-
- 57 République tchèque. Estonie. Lettonie. Lituanie. Hongrie. Malte. Pologne. Slovénie. Slovaquie, Suisse, Bulgarie, Roumanie et Liechtenstein.

tionnelles de l'UE et de garantir la participation financière de la Suisse, de la Roumanie, de la Bulgarie et de la Principauté de Liechtenstein.

### Règlementations relatives au SIS II

### Développement du SIS II

Comme le SIS I était clairement limité sur le plan technique (difficultés d'attribution de nouvelles fonctionnalités) mais aussi pour ce qui est de l'extension du cercle des Etats raccordés, le Conseil de l'UE avait d'ores et déjà décidé en 2001 de développer un nouveau système techniquement plus performant. A cet effet, il a défini les principaux paramètres du nouveau système dans deux actes<sup>58</sup>, que la Suisse a repris lors de l'approbation de l'AAS (voir annexe B de l'AAS). En raison du retard pris par le développement du SIS II, le Conseil a toutefois dû rallonger la durée du projet initial pour que le financement reste conforme au budget prévu par l'UE pour le projet SIS II, ce qui a nécessité l'adoption de *deux actes modificatifs*: la décision 2006/1007/JAI et le règlement (CE) nº 1988/2006 (dév. nº 29 et 30).

### Bases juridiques du SIS II

Dans le cadre du développement de l'acquis de Schengen, la Suisse s'est vu notifier par l'UE, à des fins de reprise, deux actes parallèles portant sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du SIS II: le règlement (CE) nº 1987/2006 (dév. nº 28) et la décision 2007/533/JAI (dév. nº 42). Ceux-ci précisent entre autres les objectifs du SIS II, son architecture technique, les catégories de données à introduire dans le système et les règles fondamentales concernant le fonctionnement et l'utilisation de ce dernier (par ex. responsabilités, règles relatives à l'introduction, à la consultation et au traitement des données et à la protection des données à caractère personnel). Ces bases légales sont *complétées* par le règlement (CE) nº 1986/2006 (dév. nº 31), qui étend les droits d'accès au SIS II aux services chargés du contrôle des véhicules à moteur. Comme c'est le cas pour le SIS I<sup>59</sup>, ces derniers ne peuvent toutefois consulter que les données du SIS sur les véhicules à moteur qui ont été volés, détournés ou égarés et sur les certificats d'immatriculation et les plaques d'immatriculation qui ont été invalidés.

#### Actes d'exécution

Afin de *mettre en œuvre* ces bases légales, la Commission européenne a adopté plusieurs mesures:

Elle a tout d'abord arrêté les décisions 2007/170/CE (dév. nº 34) et 2007/171/CE (dév. nº 62), qui définissent les composantes du réseau de communication et ses spécifications techniques, dont les caractéristiques du réseau que doivent présenter les interfaces nationales (N.SIS) à développer par les Etats membres.

Voir règlement (CE) nº 1160/2005 (dév. nº 9).

Règlement (CE) nº 2424/2001 et décision 2001/886/JAI. Compte tenu de la structure en trois piliers de l'UE qui prévalait avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, il était nécessaire d'adopter deux actes de droit dérivé. Certaines composantes du SIS (coopération dans le domaine des frontières et des migrations) relevaient en effet du premier et d'autres du troisième pilier (coopération policière et judiciaire).

Afin de permettre une mise en œuvre uniforme et sans accrocs, la Commission européenne a également élaboré un manuel SIRENE sur le SIS II devant servir de guide pratique aux collaborateurs des bureaux SIRENE. Les décisions 2008/333/CE et 2008/334/JAI (dév. nº 50 et 66), sur lesquelles se fonde ce manuel, fixent les dispositions d'exécution techniques (règles de translittération, tables de codes destinés à une utilisation uniforme du SIS et formulaires SIRENE) visant à garantir la compatibilité entre le C.SIS et les N.SIS. Le manuel SIRENE et les dispositions d'exécution ont fait l'objet d'une révision totale, par la décision 2013/115/UE (dév. nº 141); il s'agissait notamment de mieux tenir compte des données techniques et administratives.

#### Dispositions devenues obsolètes

Quelques-uns des actes relatifs au SIS II peuvent être considérés comme *obsolètes* depuis la mise en fonction de ce dernier. Ce sont ceux qui portent sur les essais du SIS II et sur la migration des données du SIS 1+ au SIS II.

- Essais du SIS II: en raison de difficultés techniques et des retards qui se sont ensuivis dans le développement du SIS II, la nécessité est apparue de soumettre le système à toute une batterie de tests avant le début du fonctionnement opérationnel, tests que la Commission européenne doit réaliser en collaboration avec les Etats Schengen. A cet effet, le Conseil de l'UE a défini, dans le règlement (CE) nº 189/2008 (dév. nº 54) et la décision 2008/173/CE (dév. nº 55), les modalités (objectifs, exigences, procédures) de ces tests destinés à vérifier le bon fonctionnement du C.SIS II, de l'infrastructure de communication et des interactions entre le C.SIS II et les N.SIS II.
- Migration vers le SIS II: le passage du système actuel (SIS 1+) au SIS II requiert le transfert des données existantes vers le nouveau système. Afin que ce transfert s'effectue sans qu'on ait à interrompre le fonctionnement du système de recherche, une architecture provisoire de migration a dû être établie. La décision 2008/839/JAI (dév. nº 73) et le règlement (CE) nº 1104/2008 (dév. nº 74) définissent à cet effet précisément les tâches et les responsabilités des différents participants (le Conseil de l'UE, la Commission européenne, la France, les Etats Schengen) durant la migration vers le SIS II et fixent le délai maximal au terme duquel le transfert doit être achevé. En raison de difficultés techniques persistantes apparues lors du développement du système et des retards que celles-ci ont générés, la date de la fin de la migration a dû être repoussée plusieurs fois (voir dév. nº 89, 90 et 110 et 109). Le règlement (UE) nº 2012/1272 et le règlement (UE) nº 2012/1273 (dév. nº 139a et 139b) ont créé la base juridique nécessaire pour la mise en exploitation de l'architecture de migration transitoire, dont la durée n'est pas limitée. Les actes précédents relatifs à la migration (dév. nº 73, 74, 109 et 110) ont été abrogés.

# 3.2.6 Autres réglementations et mesures

Parmi les développements notifiés à la Suisse figurent également des mesures qui revêtent un caractère horizontal et qui ne peuvent donc pas être rattachées à un domaine en particulier de la coopération au titre de Schengen. En voici un bref aperçu:

# Protection des données dans le cadre de la coopération policière et judiciaire

Le premier de ces développements présentant un caractère horizontal est la décisioncadre 2008/977/JAI (dév. nº 77), qui a été arrêtée en vue d'harmoniser les réglementations nationales relatives à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire au titre de Schengen. Sous réserve de règles particulières applicables à certains domaines (par ex. celles relatives au SIS), cette décision-cadre s'applique aux données traitées notamment par la police, les douanes et les autorités judiciaires 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. Son application peut être étendue aux traitements de données purement nationaux, mais ce n'est pas une obligation.

# Agence IT

Un autre développement qui couvre plusieurs domaines de la coopération au titre de Schengen est le règlement (UE) nº 1077/2011 (dév. nº 126), qui porte création de l'Agence IT (récemment baptisée officiellement «eu-LISA»). Cette agence prend principalement en charge, depuis le 1er décembre 2012, les tâches opérationnelles qui étaient jusque-là assumées par la Commission européenne. Concrètement, elle assure le fonctionnement 24 heures sur 24 du C.VIS, d'EURODAC et, ultérieurement, du SIS II. Elle se verra également confier le développement et la gestion opérationnelle de projets informatiques de grande envergure qui verront éventuellement le jour dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. L'agence est dotée d'une personnalité juridique et dispose de ses propres entités administratives (conseil de direction, groupes consultatifs, directeur exécutif).

Pour que les Etats associés puissent prendre part aux activités de l'Agence IT, un accord complémentaire doit par ailleurs être conclu avec l'UE. Cet accord, qui est en cours de négociations, règlera les modalités de cette participation, en particulier les questions de l'exercice du droit de vote au sein des organes de l'agence, de la contribution financière (mode de calcul) et du personnel.

# Décisions concernant le début de la coopération opérationnelle

Enfin, il convient de mentionner quelques développements en rapport avec la procédure prévue pour étendre la coopération opérationnelle aux nouveaux Etats Schengen. Dans le cadre de cette procédure, qui comporte plusieurs étapes, on examine tout d'abord si les pays candidats sont disposés à appliquer correctement l'ensemble

de l'acquis de Schengen (évaluation Schengen). L'entrée en vigueur de l'acquis de Schengen dans l'Etat concerné sur décision du Conseil de l'UE se déroule ensuite en deux étapes:

- Dans un premier temps, seules les dispositions relatives au SIS entrent en vigueur car l'évaluation de ce domaine requiert l'échange de données réelles. Pour que le Conseil de l'UE prenne sa décision, il faut que les résultats de l'évaluation relative à la protection des données soient concluants. Cette condition a été remplie par tous les nouveaux Etats ayant adhéré à l'UE dans le cadre de son élargissement à l'Est, à l'exception de Chypre<sup>60</sup>, ce qui a permis au Conseil d'arrêter les décisions 2007/471/CE (dév. nº 40) et 2010/365/UE (dév. nº 111) relatives à l'application des dispositions sur le SIS dans ces pays.
- Une fois l'évaluation achevée avec succès, le Conseil de l'UE peut, dans un second temps, décider de l'entrée en vigueur de la totalité des dispositions de l'acquis de Schengen dans un ou plusieurs Etats candidats. C'est ce qu'il a fait pour la plupart des nouveaux Etats membres de l'UE avec la décision 2007/801/CE (dév. nº 49)61. La mise en application pleine et entière de ces dispositions n'a pas encore été décidée pour Chypre, la Roumanie et la Bulgarie.

Il convient de relever que des décisions de ce type ont bien évidemment également été arrêtées dans le cas de la Suisse<sup>62</sup> et de la Principauté de Liechtenstein<sup>63</sup>. Comme la procédure ad hoc est déjà définie dans l'AAS et le protocole d'adhésion annexé, les décisions du Conseil de l'UE ont pu être considérées comme de purs actes d'exécution, ce qui explique qu'une reprise formelle au sens de l'art. 7 AAS ne se soit pas avérée nécessaire.

# 3.3 Développements devenus caducs

Suite au développement de l'acquis de Schengen, il arrive naturellement que des actes repris soient abrogés, remplacés par de nouvelles mesures ou cessent d'être applicables. Sont non seulement concernés des actes repris par la Suisse lors de l'approbation de l'AAS (voir annexes A et B de l'AAS) mais aussi 43 actes et mesures constituant des développements de l'acquis de Schengen qui ont été notifiés à la

République tchèque, Estonie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Malte, Pologne, Slovénie et Slovaquie.

<sup>60</sup> Chypre a décidé d'attendre que le SIS II soit en service, raison pour laquelle il a été jugé judicieux de retarder la procédure d'évaluation jusqu'à ce moment.

Décision 2008/421/CE du Conseil du 5 juin 2008 sur l'application à la Confédération suisse des dispositions de l'acquis de Schengen relatives au système d'information Schengen (JO L 149 du 7.6.2008 p. 74, rectifié par JO L 61 du 5.3.2009, p. 19); décision 2008/903/CE du Conseil du 27 novembre 2008 relative à l'application de la totalité des dispositions de l'acquis de Schengen dans la Confédération suisse (JO L 327 du 5.12.2008, p. 15).

Décision 2011/352/UE du Conseil du 9 juin 2011 sur l'application à la Principauté de Liechtenstein des dispositions de l'acquis de Schengen relatives au système d'information Schengen (JO L 160 du 18.6.2011, p. 84); décision 2011/842/UE du Conseil du 13 décembre 2011 relative à l'application de la totalité des dispositions de l'acquis de Schengen dans la Principauté de Liechtenstein (JO L 334 du 16.12.2011, p. 27).

Suisse<sup>64</sup>. Nous allons ci-dessous présenter brièvement ces développements avant trait aux domaines des frontières extérieures, des visas et du SIS qui peuvent aujourd'hui être considérés comme caducs (pour plus de détails, se reporter à l'annexe I):

Dans le domaine des frontières extérieures, trois développements peuvent aujourd'hui être considérés comme caducs. Citons tout d'abord le règlement (CE) nº 2133/2004 (dév. nº 3), dont les dispositions, relatives au compostage des documents de voyage, ont été reprises dans le code des visas (dév. nº 88). Quant aux deux autres développements, à savoir la décision nº 896/2006/CE (dév. nº 19) et la décision 586/2008/CE qui la modifie (dév. nº 61), il s'agissait de réglementations à portée transitoire qui visaient à permettre aux ressortissants de pays tiers titulaires d'un titre de séjour valide en Suisse ou au Liechtenstein de transiter plus facilement par l'espace Schengen. Depuis l'entrée de ces deux pays dans l'espace Schengen, cette réglementation n'a plus lieu d'être.

La plupart des développements qui ne sont plus applicables concernent le domaine des visas. Mentionnons tout d'abord le règlement (CE) nº 2046/2005 (dév. nº 12), qui prévoyait des procédures de demande et de délivrance de visas simplifiées pour les membres de la famille olympique participant aux Jeux olympiques de Turin. Les règles applicables figurent désormais en termes généraux dans le code des visas (dév. nº 88). Par ailleurs, deux développements formulaient des exigences particulières en vue du développement du VIS. Ainsi, la décision 2006/752/CE (dév. nº 26) établissait les sites pour le VIS pendant la phase de développement. Quant à la décision 2008/602/CE (dév. nº 58), elle définissait l'architecture physique ainsi que les caractéristiques des interfaces nationales et de l'infrastructure de communication pour cette même phase. Enfin, sept développements contenaient des adaptations ponctuelles des instructions consulaires communes (ICC), qui sont devenues caduques à l'entrée en vigueur du code des visas (dév. nº 88). Ils avaient pour objet le régime des émoluments liés aux demandes de visa (dév. nº 17), l'obligation de visa pour les titulaires de passeports diplomatiques délivrés par certains Etats tiers (dév. nº 22, 81 et 102), les exigences relatives au remplissage de la vignette visa (dév. nº 75 et 79) et l'obligation de visa de transit aéroportuaire (dév. nº 52, 72 et 100).

Dans le domaine du SIS, deux mesures ayant été notifiées à la Suisse et constituant des développements de l'acquis de Schengen doivent également être considérées comme obsolètes - si l'on excepte les développements relatifs au SIS I, devenus sans objet avec le passage au SIS II, et quelques développements relatifs au SIS II abrogés aujourd'hui<sup>65</sup>. Il s'agit, d'une part, du compte rendu de gestion concernant l'exécution du budget d'installation et de fonctionnement du C.SIS pour 2004 (dév. nº 11) et, d'autre part, du budget d'installation et de fonctionnement du C.SIS pour 2007 (dév. nº 41)66.

Les deux actes que l'UE a notifiés par erreur à la Suisse et dont la notification a ensuite été retirée, à savoir les décisions 895/2006/CE (dév. nº 18) et 582/2008/CE (dév. nº 60), ne sont pas pris ici en considération. 65

Voir ch. 3.2.5.

Dans les deux cas, il s'agissait de notifications isolées de l'UE. Cette dernière a par la suite renoncé à porter ce type d'informations à la connaissance de la Suisse en recourant à la procédure de reprise prévue par l'art. 7 AAS.

# 3.4 Etendue des adaptations du droit fédéral nécessitées par la reprise des actes de l'UE

La reprise des développements notifiés n'a, généralement, pas requis une adaptation du droit suisse. Il s'agissait en effet pour la plupart d'actes non contraignants (par ex. tous les développements correspondant au modèle 1) ou d'actes directement applicables, c'est-à-dire qu'ils étaient conformes au droit national et pouvaient être repris sans transposition dans l'ordre juridique interne.

Nous allons ci-dessous nous concentrer sur les développements ayant appelé, lors de leur mise en œuvre, une adaptation du droit suisse. Il convient ici de faire une distinction entre les développements dont la reprise et la mise en œuvre ressortissaient uniquement au Conseil fédéral (modèle 2) et ceux qui ont dû être soumis à l'approbation du Parlement (modèle 3). Des indications sur l'état d'avancement des différentes procédures figurent dans les annexes II (dév. repris par le Conseil fédéral) et III (dév. approuvés par le Parlement).

# 3.4.1 Mise en œuvre de développements repris par le Conseil fédéral (modèle 2)

Les développements dont la reprise et la mise en œuvre relevaient uniquement de la compétence du Conseil fédéral (*modèle 2*) n'ont que très rarement nécessité une adaptation du droit national. Dans 11 cas seulement sur 91 (12,1 %), des dispositions réglementaires ont dû être révisées. Tous les développements concernés avaient trait au domaine des visas et les adaptations requises portaient sur les aspects suivants:

- La décision 2006/440/CE (dév. nº 17) fixe des exigences communes concernant les *coûts liés à la délivrance d'un visa Schengen*. Sa reprise a nécessité la révision de l'ordonnance du 24 octobre 2007 sur les émoluments perçus en application de la loi sur les étrangers (Oem-LEtr)<sup>67</sup>. Les adaptations ont notamment concerné les émoluments liés à la délivrance d'un visa Schengen, d'un visa Schengen à la frontière et d'un visa national exceptionnel. Conformément à la décision reprise, les conditions auxquelles les autorités compétentes peuvent au cas par cas décider de baisser les émoluments ou de les supprimer ont également été fixées. La nouvelle ordonnance a été approuvée par le Conseil fédéral le 22 octobre 2008 et est entrée en vigueur le 12 décembre 2008 en même temps que l'acquis de Schengen<sup>68</sup>.
- Les règlements (CE) nº 851/2005 (dév. nº 6) et nº 1932/2006 (dév. nº 25), de même que la décision 2006/684/CE (dév. nº 22) visent à mettre à jour la liste des pays tiers dont les ressortissants souhaitant effectuer un séjour de trois mois maximum dans l'espace Schengen sont soumis à une obligation de visa. Dans la perspective de l'entrée en vigueur de l'acquis de Schengen en Suisse, prévue pour le 12 décembre 2008, les règles nationales en matière de visa ont dû être adaptées. C'est ce qui a été fait avec l'ordonnance du 22 octobre 2008 sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV)69, qui est entrée en

<sup>67</sup> RS 142.209

<sup>68</sup> RO **2008** 5421

<sup>69</sup> RS 142.204

vigueur le 12 décembre 2008<sup>70</sup>. Les développements ayant eu pour but de mettre à jour la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à une obligation de visa conformément au règlement (CE) nº 539/2001 (voir annexe B de l'AAS) qui ont été repris par la suite (dév. nº 95, 113 et 114) n'ont, en revanche, pas nécessité d'adaptation sur le plan matériel; seul le renvoi au règlement (CE) nº 539/2001, qui figure dans la note de bas de page relative à l'art. 4, al. 1, OEV, a dû être mis à jour à chaque fois. Cette adaptation purement formelle a cependant pu être effectuée par la Chancellerie fédérale, sans procédure formelle, comme le prévoit l'art. 12, al. 2, LPubl.

- Les décisions 2009/377/CE (dév. nº 82) et 2009/876/CE (dév. nº 94) contiennent respectivement des *mesures de mise en œuvre* et des *mesures techniques de mise en œuvre* concernant le VIS. Leur reprise a nécessité une transposition à l'échelon réglementaire, qui s'est faite en coordination avec la transposition dans la loi du règlement VIS (dév. nº 63)<sup>71</sup> et a conduit non seulement à l'adoption de l'ordonnance du 6 juillet 2011 sur le système central d'information sur les visas (OVIS)<sup>72</sup> mais aussi à l'adaptation de l'OEV et de l'ordonnance du 12 avril 2006 sur le système d'information central sur la migration (ordonnance SYMIC)<sup>73</sup>. Sur le fond, il s'agissait principalement de concrétiser les dispositions légales régissant le raccordement de la Suisse au VIS<sup>74</sup> (règles détaillées concernant la saisie et la consultation des données VIS, l'étendue du traitement des données et la protection des données). Les actes mentionnés ont été approuvés par le Conseil fédéral le 6 juillet 2010 et sont entrés en vigueur le 11 octobre 2011 (date à laquelle l'UE a lancé le C.VIS)<sup>75</sup>.
- La reprise du règlement (CE) nº 810/2009 (code des visas, dév. nº 88), qui redéfinit les conditions et la procédure de délivrance des visas Schengen dans tout l'espace Schengen, a nécessité une nouvelle adaptation de l'OEV et de l'Oem-LEtr, portant sur des aspects techniques et organisationnels. Parmi les principales modifications effectuées, des précisions ont été apportées aux conditions, aux compétences et aux procédures liées à la délivrance et à la révocation des visas mais aussi à l'étendue des droits à percevoir. De surcroît, le nombre de catégories de visas a été réduit à trois seulement, à savoir: catégorie A (visa de transit aéroportuaire), catégorie C (visa Schengen) et catégorie D (visa national). L'utilisation d'un formulaire spécifique est également désormais prévue pour communiquer un refus de visa. En outre, le Département fédéral de justice et police peut introduire une obligation de visa pour un pays si un grand nombre de ses ressortissants entrent clandestinement en Suisse comme passagers d'aéronefs en transit. Les nou-

<sup>70</sup> RO 2008 5441

<sup>&</sup>lt;sup>71</sup> Voir ch. 3.4.2

<sup>&</sup>lt;sup>72</sup> RS **142.512** 

<sup>&</sup>lt;sup>73</sup> RS **142.513** 

Conformément à l'OVIS, l'accès au VIS se fait via le SYMIC. A la mise en service du système national sur les visas (ORBIS) en 2014, cette solution transitoire n'aura plus cours et une nouvelle ordonnance sur le système central d'information sur les visas et le système national sur les visas (solution définitive) entrera en vigueur.

<sup>75</sup> RO **2011** 3861

velles ordonnances ont été approuvées par le Conseil fédéral le 12 mars 2010 et sont entrées en vigueur le 5 avril 2010<sup>76</sup>.

- La décision 2009/1015/UE (dév. nº 100) et le règlement (UE) nº 154/2012 (dév. nº 134) apportent des précisions aux dispositions des instructions consulaires communes, puis du code des visas (dév. nº 88) relatives à *l'obligation de visa pour le transit aéroportuaire*. Ces deux actes ont nécessité des adaptations mineures de l'OEV. Il s'agissait de préciser les conditions auxquelles certains ressortissants d'Etats tiers peuvent être exemptés de l'obligation de visa de transit aéroportuaire. Les ordonnances révisées ont été approuvées par le Conseil fédéral le 17 février 2010 et le 4 juillet 2012 et sont entrées en vigueur le 18 février 2010 et le 23 juillet 2012<sup>77</sup>.
- La reprise du règlement (CE) nº 265/2010 (dév. nº 105), qui redéfinit les conditions de la libre circulation au sein de l'espace Schengen des ressortissants d'Etats tiers titulaires d'un visa national de long séjour, a nécessité une modification marginale de l'OEV (adaptation des renvois aux dispositions pertinentes de la législation européenne). La nouvelle ordonnance a été approuvée par le Conseil fédéral le 31 mars 2010 et est entrée en vigueur le 5 avril 2010<sup>78</sup>.
- La décision d'exécution 2013/115/UE (dév. nº 141) a induit une révision totale du manuel SIRENE pour le SIS II, en vue de la mise en service de ce système le 9 avril 2013<sup>79</sup>. Il a fallu en conséquence opérer une petite adaptation de la toute nouvelle ordonnance N-SIS<sup>80</sup>, qui se basait encore sur les versions originales du manuel (dév. nº 50 et 66). La modification, adoptée le 27 mars 2013 par le Conseil fédéral, est entrée en vigueur le 9 avril 2013<sup>81</sup>.

# 3.4.2 Mise en œuvre de développements repris par le Parlement (modèle 3)

La reprise des développements soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale (modèle 3) a généralement nécessité des adaptations du droit suisse, aussi bien à l'échelon de l'ordonnance qu'à celui de la loi. Dans un cas sur cinq seulement (18,2 %), une transposition dans l'ordre juridique interne de la Suisse ne s'est pas révélée indispensable. Voici les principaux aspects sur lesquels ont porté les adaptations pour cette catégorie de développements:

<sup>&</sup>lt;sup>76</sup> RO **2010** 1205

<sup>77</sup> RO **2010** 605, **2012** 3817

<sup>&</sup>lt;sup>78</sup> RO **2010** 1449

Décision 2013/157/UE du Conseil du 7 mars 2013 fixant la date d'application de la décision 2007/533/JAI sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (JO L 87 du 27.3.2013, p. 8) et décision 2013/158/UE du Conseil du 7 mars 2013 fixant la date d'application du règlement (CE) nº 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (JO L 87 du 27.3.2013, p. 10).

<sup>80</sup> RO **2013** 855

<sup>81</sup> RO **2013** 939

### Code frontières Schengen

Le code frontières Schengen (règlement [CE] nº 562/2006, dév. nº 14) est un acte juridique que l'on peut qualifier de directement applicable, qui ne requiert en principe pas de transposition dans le droit national. Néanmoins, sa reprise par la Suisse n'a pas été possible sans adaptations de la législation afin d'éviter des contradictions entre différentes dispositions. Ainsi, au *niveau des lois fédérales*, il a fallu réviser la LEtr. Ces modifications ont été adoptées par l'Assemblée fédérale le 13 juin 2008 et sont entrées en vigueur le 12 décembre de la même année<sup>82</sup>. Il s'est agi essentiellement de remplacer la procédure de renvoi sans décision formelle par une procédure prévoyant une décision écrite, au moyen d'un formulaire ad hoc standard, pour signifier le refus d'entrée au ressortissant concerné d'un Etat tiers à la frontière extérieure (ou à une frontière intérieure dans le cas de la réintroduction du contrôle des personnes). Pour plus de détails sur cette question, voir le message du Conseil fédéral du 24 octobre 2007<sup>83</sup>.

Au *niveau des ordonnances*, la reprise du code frontières a appelé des adaptations dans le cadre de la révision totale de l'ordonnance du 24 octobre 2007 sur la procédure d'entrée et de visas<sup>84</sup>, modifications qui ont été intégrées dans la nouvelle ordonnance sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV)<sup>85</sup>. Pour le contenu, il s'agissait avant tout de préciser les conditions d'entrée (par ex. la réserve concernant les moyens financiers suffisants, la déclaration de prise en charge ou l'obligation d'être muni d'un document de voyage) et les modalités et l'ampleur des contrôles correspondants, tout comme de régler des questions d'attributions et de procédure (notamment en rapport avec la réintroduction des contrôles de personnes aux frontières intérieures). Ces adaptations sont entrées en vigueur le 12 décembre 2008<sup>86</sup>.

# Agence de protection des frontières (FRONTEX/RABIT)

La reprise des règlements FRONTEX et RABIT (dév. nº 1 et 37) a posé les fondements de la participation de la Suisse aux activités de l'Agence européenne de protection des frontières (FRONTEX). Bien que les échanges de notes relatifs à la reprise de ces deux actes de l'UE contiennent des dispositions en principe directement applicables, à l'instar de l'accord complémentaire requis<sup>87</sup>, quelques adaptations du droit suisse ont été nécessaires. Au *niveau des lois fédérales*, il a fallu réviser certains points de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes (LD)<sup>88</sup>. Cette révision – adoptée par l'Assemblée fédérale le 3 octobre 2008 et entrée en vigueur le ler août 2010<sup>89</sup> – avait deux objets. Premièrement, elle a créé les bases légales nécessaires pour que l'administration des douanes puisse mettre à disposition, dans le cadre des interventions FRONTEX aux frontières extérieures de l'espace Schengen, outre du personnel, du matériel de surveillance (par ex. véhicules spéciaux, caméras vidéo ou jumelles infrarouge). Deuxièmement, elle a investi le Conseil

```
82 RO 2008 5629

83 FF 2007 7449, ch. 2.2

84 RO 2007 5537, 2007 6657, annexe, ch. 3

85 RS 142.204

86 RO 2008 5441

87 RS 0.362.313

88 RS 631.0

89 RO 2009 4583
```

fédéral de la compétence de conclure des traités internationaux de coopération sur l'engagement du personnel de l'administration des douanes au sein de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures. Pour plus de détails à ce sujet, voir le message du Conseil fédéral du 13 février 2008<sup>90</sup>.

Au niveau des ordonnances, un nouvel acte a été élaboré, contenant toutes les dispositions de détail nécessaires. Il s'agit de l'ordonnance du 26 août 2009 sur la coopération opérationnelle avec les autres Etats Schengen en vue de la protection des frontières extérieures de l'espace Schengen (OCOFE)91, laquelle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2009 et est appliquée depuis le 1<sup>er</sup> août 2010<sup>92</sup>. Elle arrête les modalités de la coopération du personnel suisse aux opérations FRONTEX à l'étranger, au sein de l'espace Schengen, dans la mesure où elles ne sont pas déjà définies dans le règlement FRONTEX ou le règlement RABIT. Concrètement, les tâches du Corps des gardes-frontière(Cgfr) y sont décrites; on y trouve des dispositions notamment sur les responsabilités, l'équipement et l'armement en cas d'intervention ainsi que sur les aspects de droit du personnel (durée d'intervention, droit aux vacances et aux indemnités, assurances, etc.). L'OCOFE définit également les modalités générales d'intervention applicables au personnel d'autres Etats Schengen dans l'éventualité d'une intervention FRONTEX en Suisse (par ex. subordination d'engagement, équipement et armement, accès à des systèmes d'information, responsabilité civile et pénale).

## Fonds pour les frontières extérieures

La reprise des décisions nº 574/2007/CE, 2007/599/CE et 2008/456/CE (dév. nº 36, 43 et 57) et la conclusion de l'accord complémentaire correspondant<sup>93</sup> ont créé les bases nécessaires à la participation de la Suisse au Fonds pour les frontières extérieures. Les échanges de notes relatifs à la reprise des décisions et l'accord additionnel sont des traités internationaux détaillés qui sont directement applicables. Comme le droit suisse ne contenait aucune disposition incompatible, il n'a pas été nécessaire de transposer ces décisions dans le droit national, ni au niveau des lois, ni au niveau des ordonnances<sup>94</sup>.

## Système d'information sur les visas (VIS)

La reprise du règlement VIS (dév. nº 63) et de la décision VIS (dév. nº 70) a requis une adaptation de la LEtr et de la loi fédérale du 20 juin 2003 sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (LDEA)<sup>95</sup>, bien que ces deux développements contiennent aussi des dispositions directement applicables. Concrètement, il s'agissait de créer les bases légales nécessaires au niveau national pour l'affiliation de la Suisse au VIS, et notamment de définir, *au niveau de la loi* 

<sup>90</sup> FF **2008** 1305, ch. 5

<sup>91</sup> RS **0.362.313** 

<sup>92</sup> RO **2009** 4553

<sup>93</sup> RS **0.362.312** 

<sup>&</sup>lt;sup>94</sup> Voir le message du Conseil fédéral du 24 février 2010. FF **2010** 1521. ch. 2.6.

<sup>95</sup> RS **142.51** 

formelle, quelles autorités suisses sont habilitées à saisir les données requises (données biométriques comprises) et à les transmettre au VIS central (C.VIS). Il convenait également de définir quelles autorités sont habilitées, et dans quels buts, à consulter des données du VIS, et plus précisément du système national d'information sur les visas (ORBIS) que l'on s'apprêtait à créer. En outre, il fallait désigner le point d'accès central auprès duquel la police et les autorités de poursuite pénale pourraient déposer, dans le cas particulier, des demandes écrites pour obtenir des données du VIS central aux fins de prévenir ou de lutter contre le terrorisme ou d'autres délits graves. Enfin, il s'agissait d'adopter les dispositions pénales nécessaires en cas de traitement non conforme de données provenant du VIS, central ou national. Côté transposition technique, une démarche en deux étapes a été choisie en Suisse tenant compte de l'avancement de la mise en place du C.VIS par l'UE. D'abord, le système d'élaboration et de contrôle automatisé des visas (EVA) a servi de solution transitoire, en attendant que la nouvelle base de données sur les visas (ORBIS) puisse assurer le transfert de données au VIS, indépendamment du système d'information central sur la migration (SYMIC). Ces nouveautés ont exigé des adaptations de la LDEA. Pour plus de détails sur cette question, voir le message du Conseil fédéral du 29 mai 2009%. Ces modifications du droit sont en vigueur depuis le 11 octobre 2011, date de la mise à disposition du C.VIS par l'UE<sup>97</sup>.

Les dispositions d'exécution requises au niveau des ordonnances ont été édictées dans deux textes normatifs. Le contenu des modifications, qui sont entrées en vigueur le 11 octobre 201198, est essentiellement le suivant:

- La nouvelle ordonnance du 6 juillet 2011 sur le système central d'information sur les visas (OVIS)<sup>99</sup> contient en premier lieu les dispositions de détail nécessaires pour le raccordement au système central d'information sur les visas (C.VIS), dans le cadre de la solution transitoire susmentionnée. Elle régit les droits d'accès des autorités au C.VIS et la procédure de transmission, au cas par cas, de données VIS par le point d'accès central aux autorités de police et de poursuite pénale. L'OVIS contient également les dispositions requises eu égard à la protection des données: prescriptions sur le traitement et la durée de conservation des données, droits des personnes concernées, sécurité des données, rôle des conseillers à la protection des données et surveillance du traitement des données. Dans le même temps, on a modifié certains points de l'ordonnance SYMIC afin de définir les droits d'accès et de traitement des autorités compétentes dans EVA.
- Dans la perspective de l'entrée en service de ORBIS en 2014 (solution définitive), l'OVIS sera soumise à une révision totale, débouchant sur une nouvelle ordonnance sur le système central d'information sur les visas et sur le système national d'information sur les visas. Cette dernière régira notamment les droits d'accès et de traitement dans le nouveau système national d'information sur les visas. Etant donné que ORBIS fonctionnera alors indépendamment du système EVA, les modifications apportées à l'ordonnance SYMIC seront annulées (abrogation du renvoi au système EVA et suppression des données sur les visas dans le catalogue de données du SYMIC).

<sup>96</sup> FF 2009 3769, ch. 2.3 97

RO 2011 4449

<sup>98</sup> RO 2011 3861

RS 142.512

# Introduction de données biométriques dans les passeports et les documents de voyage suisses

La reprise du règlement (CE) nº 2252/2004 (dév. nº 2) et des deux décisions de la Commission contenant les spécifications techniques relatives aux passeports biométriques (dév. nº 8 et 16) a, elle aussi, appelé deux adaptations de lois. Premièrement, il a fallu réviser la loi du 22 juin 2001 sur les documents d'identité (LDI)<sup>100</sup> afin de permettre l'instauration définitive des passeports biométriques en Suisse. Non seulement les données contenues dans le passeport sont plus nombreuses (photographie numérique et empreintes digitales à titre d'éléments biométriques complémentaires), mais différentes normes ont été arrêtées sur la production et l'établissement des documents (technologie d'enregistrement des données, exigences posées aux centres chargés de produire les documents d'identité et aux fournisseurs, contrôle du respect de la qualité)<sup>101</sup> ainsi que sur la procédure. Deuxièmement, la LEtr a été adaptée, vu qu'il est prévu de munir également de données biométriques les documents de voyage que la Suisse établit pour des ressortissants d'Etats tiers. Si les dispositions ayant trait aux exigences techniques, à la lisibilité et à l'établissement de ces documents s'inspirent de celles de la LDI, applicables aux passeports suisses, il a fallu trouver une solution distincte pour l'organisation, car les autorités chargées d'émettre ces documents ne sont pas les mêmes que celles qui établissent les passeports suisses. Pour plus de détails à ce sujet, on pourra consulter le message du Conseil fédéral du 8 juin 2007<sup>102</sup>. Ces modifications de loi ont été adoptées par l'Assemblée fédérale le 13 juin 2008 et elles sont entrées en vigueur le 1er mars 2010<sup>103</sup>, après l'acceptation du projet en votation populaire le 17 mai 2009<sup>104</sup>.

Il a fallu réviser deux *ordonnances* pour arrêter les dispositions d'exécution nécessaires: l'ordonnance du 20 septembre 2002 sur les documents d'identité (OLDI)<sup>105</sup> et l'ordonnance du 27 octobre 2004 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV), cette dernière ayant été soumise à une révision totale<sup>106</sup>. Ces modifications, entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2010<sup>107</sup>, avaient pour objet l'introduction des prescriptions détaillées requises pour établir les nouveaux documents d'identité, en particulier les modalités de la procédure d'établissement.

## Introduction de données biométriques dans les titres de séjour pour étrangers

La mise en œuvre du règlement (CE) nº 380/2008 (dév. nº 51), lequel prévoit l'intégration de données biométriques dans les titres de séjour de ressortissants d'Etats tiers, a requis une adaptation partielle de deux *lois fédérales*: la LEtr et la LDEA. Ces modifications – adoptées par le Parlement le 13 octobre 2010 et entrées

```
100 RS 143.1
```

<sup>101</sup> Il faut préciser que ces exigences ne découlent que partiellement de l'acquis de Schengen.

FF **2007** 4893, ch. 3

<sup>103</sup> RO **2009** 5521

<sup>&</sup>lt;sup>104</sup> FF **2009** 6833

<sup>105</sup> RS 143.11

Ordonnance du 20 janvier 2010 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV), RO 2010 621.

<sup>107</sup> RO **2009** 5535 (OLDI), **2010** 621 (ODV).

en vigueur le 24 janvier 2011<sup>108</sup> – portent essentiellement sur l'enregistrement des données saisies dans le SYMIC aux fins d'établissement des documents. Bien que l'enregistrement de ces données ne soit pas impératif en vertu du règlement (CE) nº 380/2008, on a choisi cette solution afin de faciliter le travail des autorités, en réduisant le nombre de saisies des données biométriques (pas de nouvelle saisie pour le renouvellement d'un document d'identité). Pour plus de détails sur cette question, nous renvoyons le lecteur au message du Conseil fédéral du 18 novembre 2009<sup>109</sup>.

Au niveau des ordonnances, la reprise du règlement (CE) nº 380/2008 a exigé l'adaptation de trois actes normatifs: l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)<sup>110</sup>, l'ordonnance SYMIC et l'Oem-LEtr. Il s'est agi d'abord de définir quels documents d'identité doivent contenir des identificateurs biométriques, puis surtout de régler les droits d'accès aux données biométriques relevées pour l'établissement des documents et enregistrées dans le SYMIC; enfin, il a fallu édicter les modalités de la procédure d'établissement et de la perception des émoluments. Ces modifications d'ordonnance sont entrées en vigueur le 24 janvier 2011<sup>111</sup>.

#### Retour de ressortissants d'Etats tiers

La reprise et la mise en œuvre de la directive 2008/115/CE (dév. nº 78) ont requis l'adaptation de deux lois fédérales: la LEtr et la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi)<sup>112</sup>. Les modifications ont été adoptées par le Parlement le 18 juin 2010 et sont entrées en vigueur le 1er janvier 2011<sup>113</sup>. Elles concernent en premier lieu les mesures d'éloignement, le renvoi et les mesures de contrainte; la principale innovation réside en l'occurrence dans le remplacement du renvoi sans décision formelle par une procédure de renvoi formelle. En outre, il a fallu adopter des dispositions permettant, dans certains cas, de prononcer une interdiction d'entrée pour les personnes en séjour irrégulier. Une autre adaptation importante fut la réduction de la durée de détention maximale de 24 mois à 18 mois pour tous les types de détention. Pour plus de détails à ce sujet, voir le message du Conseil fédéral du 11 novembre  $2009^{\bar{1}14}$ .

Au niveau des ordonnances, les mesures de transposition ont été limitées, ne concernant qu'une seule ordonnance, celle du 11 août 1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE)<sup>115</sup>; il a fallu v inscrire les bases juridiques nécessaires pour une surveillance des renvois et des expulsions par un organisme indépendant. En outre, des règles de procédure ont été prévues pour concrétiser le principe selon lequel tout renvoi doit faire l'objet d'une décision; la procédure de renvoi informelle est par conséquent supprimée. Ces adaptations de l'ordonnance sont entrées en vigueur le 1er janvier 2011<sup>116</sup>.

```
RO 2011 175
```

FF 2010 51. ch. 2.3

<sup>110</sup> RS 142.201

<sup>111</sup> RO 2011 99

<sup>112</sup> RS 142.31

<sup>113</sup> 

RO 2010 5925 114 FF 2009 8043, ch. 1.4

<sup>115</sup> RS 142.281

<sup>116</sup> RO 2010 5769

## Système d'information Schengen (SIS)

La reprise des dispositions ayant pour objet la modernisation du SIS (SIS 1+) et le SIS II (dév. nº 4, 9, 28, 31, 42) n'a exigé aucune adaptation de *lois* suisses. En effet, les règles requises avaient déjà été introduites lors de l'approbation de l'AAS<sup>117</sup>, avant d'être reprises<sup>118</sup> pour l'essentiel dans la loi fédérale du 13 juin 2008 sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP)<sup>119</sup>.

Les dispositions détaillées requises au niveau des ordonnances ont été édictées dans la nouvelle ordonnance du 7 mai 2008 sur la partie nationale du Système d'information Schengen (N.SIS) et sur le bureau SIRENE (Ordonnance N-SIS)<sup>120</sup>. Celle-ci régit notamment les autorités habilitées à traiter les différentes catégories de données du SIS, les responsabilités et les compétences des autorités, fédérales et cantonales, participant au SIS (en rapport avec les signalements qu'elles émettent et, en cas de réponse positive du système, avec les signalements émis par les autres Etats Schengen) ainsi que les compétences en matière de surveillance du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence, en sa qualité d'autorité de contrôle nationale indépendante. Par ailleurs, on a procédé par avance aux adaptations nécessaires en vue de l'introduction du SIS II. Elles concernent les nouvelles fonctions du SIS, en particulier la possibilité de mettre en relation différents signalements. L'ordonnance N-SIS, à l'exception des dispositions relatives uniquement au SIS II, est entrée en vigueur le 1er juin 2008121. L'ordonnance N-SIS a été soumise à une révision totale en prévision de la mise en service du SIS II. Elle est entrée en vigueur le 9 avril 2013<sup>122</sup>.

# Echange d'informations entre autorités de poursuite pénale

La décision-cadre 2006/960/JAI (appelée «l'initiative suédoise», dév. nº 35) a pour but d'améliorer l'échange d'informations entre les autorités de poursuite pénale des Etats Schengen. Elle contient essentiellement des dispositions qui ne sont pas directement applicables et doivent par conséquent être transposées dans le droit national. Au niveau de la *loi fédérale*, les bases légales nécessaires ont été arrêtées dans la nouvelle loi du 12 juin 2009 sur l'échange d'informations Schengen (LEIS)<sup>123</sup>, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010<sup>124</sup>. Cette loi régit les modalités de l'échange d'information entre les autorités de poursuite pénale de la Confédération et celles des autres Etats Schengen, dans le but de prévenir et de poursuivre des infractions; elle distingue entre l'échange d'informations en réponse à une demande et l'échange spontané. Elle énonce les conditions et les modalités applicables au transfert d'informations spontané; l'échange consécutif à une demande en revanche n'est

- 119 RS 361
- 120 RS 362.0
- 121 RO **2008** 2229
- 122 RO **2013** 855, **2013** 939
- 123 RS 362.2
- 124 RO **2009** 6583

Cf. art. 3, ch. 4, de l'arrêté fédéral du 17 décembre 2004 portant approbation et mise en œuvre des accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin (RS 362).

Pour plus de détails, voir le message du Conseil fédéral du 14 novembre 2007, FF 2007 8049.

possible que si une loi spéciale ou un accord le prévoit. Pour ce dernier cas, la LEIS ne contient donc que les dispositions de procédure applicables. Pour plus de détails sur ce point, veuillez consulter le message du Conseil fédéral du 12 novembre 2008<sup>125</sup>.

### Législation sur les armes

La directive 2008/51/CE (dév. nº 56), qui modifie la directive sur les armes<sup>126</sup> et a été reprise avec l'AAS, est un développement de l'acquis de Schengen requérant également une transposition dans le droit national, car elle ne contient pas de dispositions directement applicables. En d'autres termes, il a fallu procéder aux adaptations correspondantes du droit suisse, aux niveaux tant de la loi que de l'ordonnance. Au niveau de la loi formelle, la loi du 20 juin 1997 sur les armes (LArm)<sup>127</sup> a ainsi été modifiée. En l'occurrence, il s'est agi en premier lieu de dispositions améliorant la traçabilité des armes à feu à l'intérieur de l'espace Schengen. Par exemple, une obligation légale de marquer les conditionnements élémentaires de munitions a été introduite. En outre, une base légale a été créée pour les systèmes d'information cantonaux servant au traitement électronique des données concernant l'acquisition d'armes à feu. Un catalogue définit les informations minimales que ces systèmes doivent contenir afin de garantir une bonne traçabilité. On a renoncé à créer un système d'information central sur l'acquisition d'armes. Enfin, les nouvelles dispositions prévoient que les armes qui ne sont pas munies du marquage réglementaire lors de la production ou de l'introduction sur le territoire suisse seront mises sous séquestre et rendues inutilisables. Pour plus de détails sur les modifications de cette loi, voir le message du Conseil fédéral du 13 mai 2009<sup>128</sup>. Ces modifications ont été adoptées par le Parlement le 11 décembre 2009 et sont entrées en vigueur le 28 juillet 2010<sup>129</sup>.

Au *niveau des ordonnances*, les règles requises ont été intégrées dans l'ordonnance du 2 juillet 2008 sur les armes, les accessoires d'armes et les munitions (OArm)<sup>130</sup>. Elles se rapportent essentiellement à la concrétisation du marquage des armes à feu et des munitions et aux banques de données cantonales (contenu, durée de la conservation des données). Les modifications de cette ordonnance sont entrées en vigueur le 28 juillet 2010<sup>131</sup>.

#### Protection des données

La décision-cadre 2008/977/JAI (dév. nº 77) établit des prescriptions communes relatives à la protection des données dans le domaine de la coopération policière et judiciaire dans l'espace Schengen. La majorité de ces dispositions n'étant pas directement applicables, il a fallu reprendre les contenus dans le droit suisse, dans la

```
125 FF 2008 8123, ch. 3
```

<sup>126</sup> Directive 91/477/CEE (cf. annexe B AAS)

<sup>127</sup> RS 514.54

<sup>128</sup> FF **2009** 3181, ch. 6

<sup>129</sup> RO **2010** 2899

<sup>130</sup> RS 514.541

<sup>131</sup> RO 2010 2827

mesure où il n'était pas déjà conforme à Schengen. Au niveau des lois fédérales, plusieurs textes ont été adaptés dans le cadre d'un acte modificateur sectoriel. Certains principes fondamentaux ont toutefois été arrêtés directement dans la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)132, alors que d'autres l'ont été dans la législation relative à des domaines spécifiques; le code pénal du 21 décembre 1973 (CP)<sup>133</sup> et la LEIS. Elles portaient sur la conservation de données personnelles dans l'intérêt de la personne concernée, sur les conditions régissant le transfert de données provenant d'un Etat Schengen à un Etat tiers, à un organe international ou à des personnes physiques ou morales; d'autres modifications touchaient à l'obligation d'informer chaque personne au sujet de l'acquisition de données la concernant, et à l'indépendance de l'autorité de contrôle. Pour éviter qu'elles ne fassent double emploi avec les dispositions modifiées dans la LPD, diverses dispositions ont été abrogées dans les lois suivantes: LEtr, LAsi, LArm et loi fédérale du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants et les substances psychotropes (LStup)<sup>134</sup>. Ces modifications sont décrites en détail dans le message du Conseil fédéral du 11 septembre 2009<sup>135</sup>. Elles ont été adoptées par le Parlement le 19 mars 2010 et sont entrées en vigueur le 1er décembre 2010<sup>136</sup>.

Au *niveau des ordonnances*, seule une adaptation mineure a été nécessaire dans l'ordonnance du 14 juin 1993 relative à la loi fédérale sur la protection des données (OLPD)<sup>137</sup>; elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2010<sup>138</sup>. Il s'agissait d'une précision, d'une part, concernant l'étendue de l'obligation d'informer incombant aux autorités lors du traitement de données personnelles, d'autre part, en relation avec l'obligation du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence de présenter un rapport au Parlement.

## Agence IT

La reprise actuellement en cours du règlement (UE) nº 1077/2011 (dév. nº 126) créera une base essentielle pour la participation de la Suisse aux activités de l'Agence IT<sup>139</sup>. L'échange de notes relatif à cette reprise est un accord international contenant des dispositions directement applicables; étant donné que le droit suisse ne contient aucune règle contraire à cet acte, la transposition dans le droit national (aux niveaux de la loi et de l'ordonnance) est superflue<sup>140</sup>. La participation effective de la Suisse à l'Agence requiert toutefois la conclusion d'un accord complémentaire; les négociations à ce sujet ont commencé le 10 octobre 2012 et sont encore en cours. Vu les points qu'il s'agit en l'occurrence de régler (détermination des droits de participation et contribution financière de la Suisse), on peut partir du principe qu'il n'y aura pas non plus de besoin de transposition dans le droit suisse<sup>141</sup>.

```
132 RS 235.1
```

<sup>133</sup> RS **311.0** 

<sup>134</sup> RS 812.121

<sup>135</sup> FF **2009** 6091, ch. 5 et 6

<sup>136</sup> RO **2010** 3387

<sup>137</sup> RS **235.11** 

<sup>138</sup> RO **2010** 3399

<sup>139</sup> Depuis peu, on trouve aussi l'abréviation «eu-LISA» (elle vient de l'anglais «EU Agency for large scale IT systems»).

<sup>&</sup>lt;sup>140</sup> Voir le message du Conseil fédéral du 23 mai 2012, FF **2012** 5417, ch. 1.3.

<sup>&</sup>lt;sup>141</sup> Voir FF **2012** 5417, ch.1.2.1.

#### 3.5 Evaluation

Dans son message relatif à l'approbation des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne<sup>142</sup>, le Conseil fédéral a déclaré qu'il s'attendait à ce que l'acquis de Schengen évolue dans un cadre prévisible, sans changements fondamentaux de la coopération telle qu'elle était à l'époque. Ce pronostic reposait sur l'hypothèse selon laquelle le droit de l'UE dans les domaines de la justice et des affaires intérieures se développerait en premier lieu dans le contexte général de la construction d'un «espace de liberté, de sécurité et de justice» et seulement dans une bien moindre mesure dans le cadre de la coopération au titre de Schengen, avec le concours des Etats associés. Il s'est globalement confirmé du point de vue actuel, même si le développement quantitatif du droit a été plus dynamique que ce à quoi on pouvait s'attendre à l'époque<sup>143</sup>. On peut notamment constater que la grande majorité (84,7%) des développements adoptés à ce jour ne revêt qu'une importance secondaire: en moyenne, une décision du Parlement n'a été nécessaire que dans un cas sur six (15,3 %) pour la reprise et, le cas échéant, la mise en œuvre de ces développements. Les développements de l'acquis de Schengen adoptés jusqu'à présent se limitent pour l'essentiel à une consolidation ou à une précision des instruments existants. Les principales nouveautés dans le domaine de Schengen, sauf l'établissement de l'Agence IT, concernent la protection des frontières extérieures (code frontières Schengen, Fonds pour les frontières extérieures, FRONTEX), la coopération dans les domaines des visas et des migrations (biométrie, code des visas, VIS, directive retour) et la coopération policière (SIS II, «initiative suédoise», directive sur les armes modifiée), ce qui correspond aux priorités politiques et stratégiques adoptées à ce jour par l'UE.

# 4 Conséquences pour les droits populaires

Le présent chapitre porte sur la question de savoir dans quelle mesure l'association de la Suisse à Schengen a une influence sur l'exercice des droits populaires au niveau fédéral. Les conséquences concrètes de cette association pour les instruments du référendum et de l'initiative y sont analysées à la lumière de quelques indications introductives concernant, d'une part, l'importance des droits populaires dans le domaine de la politique extérieure et, d'autre part, la légitimité interne du droit international applicable à la Suisse. Le chapitre se termine par un aperçu des changements ponctuels dans la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, arrêtés par le Parlement dans le cadre de la reprise et de la mise en œuvre des développements de l'acquis de Schengen (délégation au Conseil fédéral de compétences de conclure des accords et d'édicter des règles de droit).

142 Message «accords bilatéraux II», FF 2004 5696 ss.

<sup>143</sup> De 1999 (intégration de l'acquis de Schengen dans le droit de l'UE) à 2004 (signature de l'AAS), l'acquis de Schengen avait cependant connu un développement modéré (cf. actes énumérés à l'annexe B AAS).

#### 4.1 Contexte

# 4.1.1 Importance des droits populaires dans la politique extérieure

La démocratie directe constitue l'un des piliers de l'ordre constitutionnel suisse<sup>144</sup> au même titre que l'Etat de droit, le fédéralisme et l'Etat social. La Constitution fédérale est l'expression de l'idée essentielle de la démocratie selon laquelle le peuple doit participer aux principales décisions de l'Etat. A ce titre, elle relie des éléments de la démocratie directe et ceux de la démocratie représentative d'une manière spécifique à notre pays, conférant ainsi aux citoyens des droits de participation étendus. La participation directe du peuple au processus de décision sur le plan fédéral va donc plus loin que le droit de vote: en lançant et en signant des initiatives populaires et des demandes de référendum, les citoyens ont la possibilité d'intervenir dans les mécanismes politiques conduisant aux décisions de fond (art. 136, al. 2, Cst.).

Cette participation au processus de décision au travers des institutions de la démocratie directe est un moteur important de l'évolution de la politique juridique dans notre pays (fonction d'impulsion). En outre, les droits populaires sont un instrument de contrôle. Dans le cadre de l'initiative et du référendum, les décisions fondamentales ne sont pas réservées au législateur: le peuple a également la possibilité d'intervenir dans le pilotage des processus politiques par le Parlement et le gouvernement et de mettre en question les décisions du législateur, voire de les casser. Enfin, les droits populaires ont aussi une fonction de légitimation et d'intégration importante: la participation des citoyens au processus politique garantit l'assise démocratique nécessaire des décisions politiques et renforce la cohésion nationa-le<sup>145</sup>.

Ces fonctions de participation liée à la démocratie directe concernent tant les décisions de politique intérieure que celles de politique extérieure. Vu l'internationalisation croissante du droit, il n'est pas étonnant que l'initiative et le référendum revêtent ces dernières décennies une importance grandissante dans le discours politique. Certes, les accords internationaux applicables à la Suisse, adoptés conformément à la procédure prévue à cette fin par le constituant, sont tous dotés de la légitimité démocratique nécessaire, mais le besoin d'une légitimité se fondant sur la démocratie directe a augmenté dans la même mesure que le droit suisse a été adapté quant au fond à la suite de l'élargissement de la coopération internationale 146.

<sup>144</sup> Voir notamment P. Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Berne 2007, § 6; U. Häfelin/W. Haller/H. Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zurich/Bâle/Genève 2012, no 168; voir aussi message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I 1, 14 ss.

<sup>145</sup> Message relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I 448.

<sup>46 «</sup>La relation entre droit international et droit interne», rapport du Conseil fédéral du 5 mars 2010 en réponse au postulat 07.3764 de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats du 16 octobre 2007 et au postulat 08.3765 de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 20 novembre 2008 (ci-après «rapport sur le droit international»), FF 2010 2078 ss.

#### 4.1.2 Légitimation interne du droit international

La nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999 a renforcé la légitimité interne du droit international: l'inscription des compétences de l'Assemblée fédérale en matière de la politique extérieure à l'art. 166 Cst. met en évidence la coresponsabilité du Parlement dans le domaine de la politique extérieure. Même si la négociation, la signature et la ratification des accords internationaux relèvent toujours de la compétence du Conseil fédéral (art. 184 Cst.), le Parlement exerce des droits de participation à plusieurs niveaux: d'une part, le Conseil fédéral doit consulter les commissions parlementaires compétentes en matière de politique extérieure sur le contenu des mandats pour des négociations internationales importantes (art. 152, al. 3, LParl) et les informer sur la suite de ces négociations et sur les accords conclus (art. 48a, al. 2, LOGA); d'autre part, l'Assemblée fédérale a fondamentalement le dernier mot sur les traités internationaux. Elle les approuve, 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. 166, al. 2, Cst.; art. 7a, al. 1, LOGA). Le Conseil fédéral a formulé en été 2012 des propositions visant à renforcer encore la position du Parlement en rapport avec les accords internationaux. Il est ainsi prévu, d'une part, de préciser, à l'art. 7a LOGA, les conditions auxquelles le Conseil fédéral peut conclure seul «des traités internationaux de portée mineure» (limitation et définition plus claire de cette catégorie de traités) et, d'autre part, de renforcer l'obligation en vigueur de consulter le Parlement avant de décider l'application à titre provisoire de traités internationaux. De l'avis du Conseil fédéral, l'application à titre provisoire d'un traité international ne sera possible que si les conditions fixées à l'art. 7b, al. 1, LOGA (sauvegarde d'intérêts essentiels de la Suisse, urgence particulière) sont remplies et si de plus les commissions compétentes ne la refusent pas par une majorité d'au moins deux tiers de leurs membres<sup>147</sup>. Ces propositions font actuellement l'objet des délibérations parlementaires.

Cependant, le principal moyen de doter la politique extérieure d'une solide assise interne est toujours la participation directe du peuple. Le Conseil fédéral avait présenté des propositions relatives à la réforme des droits populaires dans le cadre de la réforme de la constitution fédérale<sup>148</sup>. Le débat politique<sup>149</sup> qui s'en est suivi a conduit à des modifications majeures dans le domaine des décisions relatives à la politique extérieure. Alors que le champ d'application et les conditions du référendum obligatoire en matière de droit international (art. 140, al. 1, let. b, Cst.) n'ont pas changé, deux nouveautés importantes ont été introduites dans le domaine du référendum facultatif en matière de droit international:

Pour les détails, voir message du 4 juillet 2012 concernant la loi fédérale sur la compétence de conclure des traités internationaux de portée mineure et sur l'application provisoire des traités internationaux (modification de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration et de la loi sur le Parlement), FF **2012** 6959. Voir message relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF **1997** I 448 ss.

En relation avec l'initiative parlementaire de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E) du 29 juin 1999 «Suppression de carences dans les droits populaires» (99.436); pour le déroulement du débat, voir ch. 2.1.2 du message du Conseil fédéral du 1er octobre 2010 relatif à l'initiative populaire «Pour le renforcement des droits populaires dans la politique étrangère (accords internationaux: la parole au peuple!)». FF **2010** 6353.

- d'une part, il s'agit de la possibilité d'approuver un traité international et les adaptations législatives nécessaires à sa mise en œuvre dans le cadre d'un seul acte législatif (art. 141a Cst.), ce qui, conformément au principe de l'unité de la matière, permet non seulement d'augmenter la transparence envers les citoyens, mais aussi d'éviter le «risque de décisions contradictoires susceptibles de compromettre la crédibilité internationale de la Suisse»<sup>150</sup>;
- d'autre part, le domaine d'application du référendum facultatif en matière de traités internationaux a été élargi quant au fond<sup>151</sup>: le critère de l'«unification multilatérale du droit» prévu auparavant à l'art. 141, al. 1, let. d. Cst. a été remplacé par deux conditions alternatives. Les traités internationaux sont depuis lors sujets au référendum facultatif s'ils «contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales» (art. 141, al. 1, let. d, Cst.). C'est l'idée de parallélisme qui a présidé à l'introduction de cette nouveauté: les droits populaires devraient dans toute la mesure du possible s'appliquer aux traités internationaux au même titre qu'à la législation interne. Dans le développement de sa motion 04.3203, la CIP-N a mis les points sur les «i»: «Ce qui, au niveau national, est (important) et doit donc être édicté sous la forme d'une loi sujette à référendum (art. 164 Cst.) est également (important) dans le cas d'un traité international, qui est donc lui aussi sujet au référendum facultatif (art. 141 Cst.).»152. Ce n'est donc pas la forme (loi ou traité), mais le contenu normatif qui est décisif.

## 4.2 Conséquences sur le référendum

Le respect de la procédure d'approbation et de la procédure législative internes et donc, des droits de participation du peuple liés à la démocratie directe, était déjà un enjeu prioritaire lors de la négociation de l'AAS<sup>153</sup>: il s'agissait d'assurer que le référendum déploie tous ses effets lors de l'approbation de l'accord d'association et, en particulier, lors de la reprise et de la mise en œuvre des développements futurs de l'acquis de Schengen.

151 En contrepartie, le «référendum facultatif facultatif» en matière de traités internationaux (art. 141, al. 2, Cst.) a été supprimé; il permettait à l'Assemblée fédérale de soumettre à un référendum facultatif un traité international non assujetti au référendum.

Développement de la motion de la CIP-N du 11 avril 2004, «Référendum facultatif s'appliquant aux traités internationaux. Parallélisme des règles de droit internationales et nationales» (04.3203).

Voir message «accords bilatéraux II», FF **2004** 5628 ss, ch. 1.3.6.

Pour les détails, voir message relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I 477; voir aussi rapport de la CIP-E du 2 avril 2001 sur l'initiative parlementaire (Commission 96.091 CE) «Suppression de carences dans les droits populaires» (99.436), FF 2001 4590.

#### 4.2.1 Respect des droits populaires lors de l'approbation des accords d'association

Les citoyens ont pleinement exercé leurs droits liés à la démocratie directe lors de la procédure d'approbation et de mise en œuvre des accords d'association à Schengen et à Dublin. Lors du référendum du 5 juin 2005, le peuple a approuvé les deux accords par 54.6 % des voix. Ils sont donc dotés d'une très solide légitimité démocratique interne<sup>154</sup>. Il suffit de relever ici les aspects suivants:

- Schengen/Dublin ne représente qu'un des dossiers négociés dans le cadre du deuxième cycle des négociations sectorielles avec l'UE («accords bilatéraux II»). Quant à la forme des arrêtés d'approbation, il a fallu tout d'abord répondre à la question de savoir si les différents accords devaient être soumis à l'approbation du Parlement un à un ou en un seul projet. Cette dernière solution avait été choisie lors de l'approbation des sept premiers accords sectoriels avec l'UE («accords bilatéraux I»), car ceux-ci étaient étroitement liés sur le plan juridique et ne pouvaient de ce fait être appliqués que conjointement<sup>155</sup>. On y a renoncé dans le cas des accords bilatéraux II, qui ne présentaient pas d'unité juridique comparable. Toutefois, les accords d'association à Schengen et à Dublin étant étroitement liés sur le plan juridique<sup>156</sup>, ils ont fait l'objet d'un arrêté d'approbation unique, soumis à l'Assemblée fédérale
- Il a fallu ensuite clarifier, pour le projet relatif à Schengen et à Dublin, à quel type de référendum devait être soumis l'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre des accords d'association<sup>157</sup>. Dans une première étape, il a fallu examiner si les conditions d'un référendum *obligatoire* selon l'art. 140, al. 1, let. b, Cst. (adhésion à une communauté supranationale) étaient remplies, comme l'affirmait avec véhémence une minorité au Parlement. Après un examen approfondi, le Conseil fédéral et le Parlement ont cependant répondu à cette question par la négative, car les critères de la supranationalité qui doivent être satisfaits selon la pratique constante des autorités fédérales<sup>158</sup> ne sont pas réunis dans le cas de l'AAS. Dans son message<sup>159</sup>, le Conseil fédéral indique notamment à ce sujet que l'AAS ne prévoit pas de reprise automatique de l'acquis et qu'il n'y a donc pas de «transfert de souveraineté à une instance supranationale». En d'autres termes, les décisions de l'UE n'engagent pas automatiquement la Suisse; un nouveau développement n'est pas contraignant pour la Suisse directement après son adoption par les autorités compétentes de l'UE, mais nécessite, conformément à l'art. 7, al. 2, AAS, une décision autonome de reprise de la part de la Suisse.

Pour un aperçu du débat, voir R. Fraoua, Procédure d'approbation et mise en œuvre des Accords bilatéraux II: aspects constitutionnels, in: Ch. Kaddous/M. Jametti (éd.). Bilaterale Abkommen II Schweiz-EU, 2006, p. 142 ss.

Voir arrêté fédéral du 8 octobre 1999 portant approbation des accords sectoriels entre, d'une part, la Confédération suisse et, d'autre part, la Communauté européenne ainsi que, le cas échéant, ses Etats membres ou la Communauté européenne de l'énergie atomique, RO 2002 1527.

Message «accords bilatéraux II», FF **2004** 5745 ss, ch. 2.6.6. Arrêté fédéral du 17 décembre 2004 portant approbation et mise en œuvre des accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin, RS 362.

<sup>158</sup> FF **1974** II 1176; **1992** IV 527; **1994** IV 407

Pour plus de détails, voir message «accords bilatéraux II», FF 2004 5911, ch. 6.4.1.

Le fait qu'une non-reprise pourrait *de facto* avoir de graves conséquences ne change rien à ce constat<sup>160</sup>.

La réponse à la question de savoir si les conditions d'un *référendum obliga- toire sui generis* sont réunies a également été négative: selon la pratique des autorités fédérales<sup>161</sup> et une partie de la doctrine<sup>162</sup>, le référendum est requis lorsque le traité concerné revêt une importance lui conférant un rang constitutionnel. Or, cette condition n'est pas remplie dans le cas de l'AAS. Dans son message<sup>163</sup>, le Conseil fédéral constate que l'association à Schengen et à Dublin n'entraîne pas de modification fondamentale de l'ordre constitutionnel. Notamment le régime constitutionnel des compétences n'est pas touché, car les accords d'association ne prévoient pas de transfert de souveraineté à l'UE, de sorte que la Confédération et les cantons peuvent reprendre et mettre en œuvre les développements dans le cadre des compétences et procédures qui étaient les leurs jusqu'alors.

Dans un deuxième temps, il a fallu examiner si l'arrêté d'approbation était sujet au référendum facultatif. Conformément à l'art. 141, al. 1, let d, ch. 1 à 3. Cst., les traités internationaux qui sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables (ch. 1), qui prévoient l'adhésion à une organisation internationale (ch. 2) ou qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou des dispositions dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales (ch. 3) sont sujets au référendum facultatif. Les conditions du ch. 3 étant sans aucun doute remplies (l'AAS contient non seulement des dispositions importantes fixant des règles de droit dans les annexes A et B, mais aussi des dispositions dont la mise en œuvre requiert l'adaptation de plusieurs lois fédérales), l'arrêté fédéral portant approbation des accords d'association à Schengen et à Dublin a été assujetti au référendum facultatif applicable aux traités internationaux (art. 141, al. 1, let. d. ch. 3, Cst.). En même temps, on a fait usage de la possibilité prévue à l'art. 141a, al. 2, Cst. d'intégrer dans l'arrêté d'approbation les projets de loi liés à la mise en œuvre des accords. Ce faisant, le Conseil fédéral et le Parlement ont tenu compte du principe constitutionnel de l'unité de la matière, créant ainsi la plus grande transparence possible en ce qui concerne les conséquences juridiques de l'association de la Suisse à Schengen.

Quant aux conséquences en cas de non-reprise, voir message «accords bilatéraux II», FF 2004 5756, ch. 2.6.7.5.

<sup>61</sup> Voir arrêté fédéral du 9 octobre 1992 sur l'Espace économique européen (EEE), FF 1992 VI 53.

J.-F. Aubert/P. Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, art. 140, nº 12, p. 1105 f.; A. Lombardi/D. Thürer, St. Galler Kommentar, art. 140 Cst., nº 18, p. 1488; R. Rhinow, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, nº 3277, p. 579.

<sup>&</sup>lt;sup>163</sup> Message «accords bilatéraux II», FF **2004** 5913, ch. 6.4.1.

#### 4.2.2 Respect des droits populaires dans le cadre de la reprise et de la mise en œuvre des développements

La Suisse a également réussi à garantir l'application de ses procédures de démocratie directe en rapport avec les développements de l'acquis de Schengen. Cela ressort clairement des mécanismes de reprise et de mise en œuvre du nouveau droit applicable dans le cadre de l'association à Schengen<sup>164</sup>.

- Relevons d'abord que Schengen ne met pas en question les procédures constitutionnelles d'approbation des traités internationaux (y compris le recours au référendum) ni ne restreint le champ d'application du référendum: d'une part, comme nous l'avons déjà précisé, les processus de décision internes ne font pas l'objet de l'AAS; d'autre part, il n'y a ni «reprise automatique de l'acquis»<sup>165</sup>, ni transfert de souveraineté aux organes de l'UE. En tant qu'Etat associé à Schengen, la Suisse conserve toutes ses compétences législatives dans les domaines concernés par la coopération et peut faire jouer sans aucune restriction ses mécanismes de décision constitutionnels. Il est ainsi garanti que le peuple peut exercer ses droits de participation au travers des instruments de la démocratie directe lorsque la Constitution le prévoit.
- Il faut en outre souligner que les développements juridiquement contraignants sont repris sous la forme d'un échange de notes, qui doit être qualifié de traité international du point de vue de la Suisse<sup>166</sup>. Il est donc assujetti à tous les principes et procédures prévus dans la Constitution pour la conclusion et la mise en œuvre des traités internationaux. Dans le domaine du droit de référendum, le «parallélisme» précité entre les lois internes et les traités internationaux garantit la participation facultative du peuple en cas de projets «importants».

S'agissant de la reprise d'un développement, la portée du référendum est tributaire de la question de savoir si, compte tenu de la teneur de ce développement, la conclusion de l'échange de notes relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international. Si ce n'est pas le cas, l'échange de notes doit être approuvé par l'Assemblée fédérale (art. 166, al. 2, Cst., art. 24, al. 2, LParl et art. 7a, al. 1, LOGA). Il est alors sujet au référendum facultatif en matière de traités internationaux si les conditions fixées à l'art. 141, al. 1, let. d, Cst. («traités internationaux qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales»)167 sont remplies. Dans la pratique, on fait à cet égard usage de la possibilité prévue à l'art. 141a, al. 2, Cst. d'intégrer dans l'arrêté d'approbation les projets de loi liés à la mise en œuvre des accords<sup>168</sup>. Si la compétence en matière de reprise appartenait au

<sup>164</sup> Voir en particulier ch. 2.3.

Bien au contraire, la procédure de reprise inscrite à l'art. 7, al. 2, let. a, AAS prévoit dans chaque cas une décision pertinente de la Suisse («La Suisse se prononce sur l'acceptation de leur contenu»).

Voir en particulier ch. 2.3.2.

L'art. 164 Cst. définit par des exemples ce qui doit être qualifié d'«important», ou consi-

déré comme «dispositions importantes qui fixent des règles de droit». En revanche, les conditions d'un référendum obligatoire selon l'art. 140, al. 1, let. b, Cst. («adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales») ne devraient jamais se présenter dans le cadre du développement de l'acquis de Schengen.

- Conseil fédéral, mais que la *mise en œuvre* juridique nécessite des adaptations de lois fédérales au sens formel, le peuple aurait la garantie de pouvoir participer à la décision dans le cadre du référendum législatif facultatif (art. 141, al. 1, let. a, Cst.).
- Le fait que l'AAS accorde un délai de deux ans pour l'accomplissement des exigences constitutionnelles (art. 7, al. 2, let. b, AAS) constitue cependant un défi pour la Suisse. Cela signifie que les procédures d'approbation internes doivent être achevées dans ce délai, y compris, le cas échéant, le référendum. Même si le respect de cette disposition ne restreint pas en soi l'exercice des droits en matière de référendum, il représente un défi pour la Confédération et les cantons dans le domaine de la planification législative. En effet, il faut régulièrement mener des procédures législatives complexes tout en respectant les dispositions pertinentes du droit suisse en matière de procédure. L'administration est donc appelée à anticiper et à agir à temps et un traitement rapide par le Parlement s'impose. Le droit fédéral prévoit certes toute une série de possibilités d'accélérer la procédure, telles que le raccourcissement du délai de consultation (art. 7, al. 3, let. a, LCo), la procédure accélérée dans le cadre des délibérations parlementaires (art. 85, al. 2, LParl), la possibilité de déclarer urgente la législation d'exécution (art. 165 Cst.) ou l'application à titre provisoire de l'échange de notes (art. 7b LOGA). Cependant, le recours à ces instruments doit rester limité à des cas particuliers dûment motivés, de sorte que les compétences du peuple et du Parlement soient garanties dans toute la mesure du possible. La perte de flexibilité en matière de gestion du temps dans le processus d'approbation et de mise en œuvre doit donc être compensée avant tout dans la procédure administrative interne. Il serait inapproprié pour le Conseil fédéral de renoncer d'une manière générale aux instruments précités, car cela rendrait plus difficile la tâche de garantir la qualité de la législation et, en définitive, le respect des délais impartis.
- Rappelons en outre qu'un référendum relatif à un développement de l'acquis de Schengen porte bien entendu sur la totalité du projet et qu'il est impossible d'en adopter ou refuser des dispositions particulières. De plus, la nonreprise d'un développement déclenche un processus qui peut aboutir à la cessation de l'accord (art. 7, al. 4, AAS), ce qui pourrait de facto avoir de graves conséquences, c'est-à-dire la fin de la coopération prise dans son ensemble<sup>169</sup>. A cet égard, l'importance particulière que le respect des mécanismes liés à la démocratie directe revêt en Suisse trouve son expression dans le règlement du comité mixte (art. 4)<sup>170</sup>. Celui-ci prévoit une procédure

169 Cela signifie qu'un référendum concerne non seulement la reprise du développement considéré, mais aussi, d'une manière générale, la poursuite de la coopération au titre de Schengen, dont dépend de plus le sort de la coopération au titre de Dublin.

Décision nº 1/2004 du Comité mixte UE/Suisse établi par l'accord conclu entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse concernant l'association de cet État à la mise en œuvre, à l'application et à la poursuite du développement de l'acquis de Schengen du 26 octobre 2004 portant adoption de son règlement intérieur, JO C 308 du 14.12.2004, p. 2; modifiée par la décision nº 1/2008 du Comité mixte UE/Suisse établi par l'accord conclu entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse concernant l'association de cet état à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen du 28 février 2008 modifiant son règlement intérieur, JO L 83 du 26.3.2008, p. 37.

de consultation supplémentaire si la Suisse estime qu'un développement est de nature à affecter les principes de neutralité, de fédéralisme ou de démocratie directe inscrits dans la Cst. 171.

#### 4.3 Conséquences pour l'initiative populaire

Sur le plan fédéral, la deuxième institution de la démocratie directe est l'initiative populaire, qui peut être lancée et signée par tout citoyen suisse (art. 136, al. 2, Cst.). L'initiative populaire peut viser une révision totale ou une révision partielle de la Constitution (art. 138 et 139 Cst.); dans ce dernier cas, elle peut être conçue en termes généraux ou revêtir la forme d'un projet rédigé.

Comme dans le cas du référendum<sup>172</sup>, force est de constater que l'association de la Suisse à Schengen n'a pas de conséquences pour l'initiative populaire. Une fois encore, il faut relever que l'association, dépourvue de caractère «supranational», n'entraîne pas de transfert de compétences législatives à l'UE. En principe, tout contenu imaginable peut donc faire l'objet d'une initiative populaire même dans le cadre de Schengen, sous réserve des restrictions relatives à la révision constitutionnelle fixées à l'art. 139, al. 3, Cst.

Cette situation peut engendrer des conflits avec les engagements internationaux pris par la Suisse. Il n'est ainsi pas exclu que les auteurs d'une initiative fassent, intentionnellement ou non, adopter dans la Constitution certains contenus normatifs qui contredisent totalement ou partiellement les dispositions de l'acquis de Schengen que la Suisse a reprises en approuvant l'AAS ou en reprenant ses développements. Cette possibilité ne concerne pas seulement l'AAS, mais en principe tout traité international conclu par la Suisse. Les conflits de normes de ce type ne présentent donc pas de caractéristiques particulières dans le contexte de la coopération de Schengen; le cas échéant, les contradictions doivent être résolues dans ce domaine selon les règles «habituelles» prévues par la Constitution pour les conflits entre le droit international et le droit constitutionnel<sup>173</sup>.

Le Conseil fédéral et le Parlement ont déjà maintes fois examiné en profondeur la problématique de l'initiative populaire contraire au droit international, de sorte qu'on peut se référer aux résultats déjà obtenus en la matière 174. En outre, sur mandat du Parlement, le Conseil fédéral a proposé le 15 mars 2013 les mesures ci-dessous destinées à améliorer la relation entre le droit international et le droit constitutionnel issu des initiatives populaires et a ouvert une consultation à ce sujet. Les propositions comprennent l'examen matériel préliminaire des initiatives populaires et l'élargissement des motifs d'invalidité à l'essence des droits fondamentaux de la Cst. <sup>175</sup>. Aux fins du présent rapport, il suffit d'indiquer les aspects suivants:

172 Voir ch. 4.2.

Voir notamment rapport sur le droit international, FF **2010** 2067, ch. 8, et rapport addi-

tionnel. FF **2011** 3401.

Quant aux conséquences d'une non-reprise, voir message «accords bilatéraux II», FF **2004** 5756 ss, ch. 2.6.7.5.

Voir rapport additionnel du 30 mars 2011 du Conseil fédéral au rapport du 5 mars 2010 sur la relation entre droit international et droit interne, FF **2011** 3401, ch. 2.1 (ci-après «rapport additionnel sur le droit international»).

La documentation est publiée à l'adresse Internet suivante: www.admin.ch/dokumentation/gesetz/pc/index.html?lang=fr

- S'agissant des conflits entre les initiatives populaires et la règlementation Schengen applicable à la Suisse, il faut avant tout clarifier si le texte de l'initiative contredit des «règles impératives du droit international». En effet, les actes relevant de Schengen renvoient parfois directement à ces règles ou présupposent leur respect. Si l'initiative populaire viole des règles impératives du droit international et que les contradictions entre les normes ne peuvent pas être évitées par une interprétation conforme au droit international<sup>176</sup>, l'initiative en question doit être déclarée totalement ou partiellement nulle en vertu de l'art. 139, al. 3, Cst. Cette procédure permet d'éviter les contradictions entre les normes qui ne peuvent se résoudre par une interprétation conforme, vu que les dispositions de l'initiative populaire susceptible de violer une règle impérative du droit international ne sont pas soumises au vote et ne peuvent donc même pas entrer en vigueur (art. 195 Cst.). Cependant, seule une petite partie du droit international applicable à la Suisse fait partie des règles impératives, c'est-à-dire des règles d'une importance si fondamentale qu'aucun Etat de droit ne peut se soustraire à leur force d'application<sup>177</sup> ou garantissant des droits qui ne souffrent aucune dérogation, même en état de nécessité. Selon la pratique actuelle des autorités fédérales<sup>178</sup>, ce concept concerne, outre l'interdiction du recours à la force, notamment toute une série de droits de l'homme qui ne souffrent aucune dérogation même en état de nécessité, inscrits dans la Convention européenne des droits de l'homme<sup>179</sup> et dans le Pacte II de l'ONU<sup>180</sup>. Il n'est toutefois pas exclu que d'autres contenus de droit international soient reconnus comme droit international impératif; il appartient en dernier lieu à la jurisprudence de déterminer, à la lumière de la doctrine, la portée exacte de cette notion constitutionnelle.
- Un conflit entre une initiative populaire et des dispositions de l'acquis de Schengen ne faisant pas partie de règles impératives du droit international a plus de chances de se produire<sup>181</sup>. Une telle initiative populaire est *valable* conformément aux dispositions de la Constitution et doit être soumise au peuple et aux cantons (art. 139, al. 3, Cst. *a contrario*). Si une telle initiative est adoptée et qu'il soit impossible de parvenir à une harmonisation avec les dispositions de l'acquis de Schengen par *l'interprétation conforme au droit international*, il s'agit d'un conflit avec les dispositions du droit international qui ne peut être résolu. Afin de l'éviter, l'Assemblée fédérale a la possibilité d'élaborer un *contre-projet* pour «corriger» dans une certaine mesure le texte de l'initiative et soumettre aux citoyens une variante conforme au droit international (art. 139, al. 5, Cst.). Au cas où l'initiative serait malgré tout

Message relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF **1997** I 441 s.

Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques, RS **0.103.2**.

Pour cette notion, voir rapport sur le droit international, FF **2010** 2108 ss, ch. 8.5 et 8.7.1.2.

Pour plus de détails, voir rapport additionnel sur le droit international, FF 2011 3401, ch. 2.4.1.

<sup>179</sup> Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, RS **0.101** 

Dans la pratique actuelle, quelques initiatives populaires ont posé des problèmes du point de vue du droit international. L'Assemblée fédérale n'a déclaré nulle qu'une seule d'entre elles (en raison de la violation des règles impératives de droit international), alors que les treize autres initiatives ont été mises en votation. Pour plus de détails, voir rapport sur le droit international, FF 2010 2118, ch. 8.7.2.

adoptée, la Suisse se trouverait devant un dilemme difficile: elle devrait soit ne pas appliquer du droit constitutionnel en vigueur, soit violer ses engagements internationaux. Afin d'atténuer cette problématique, le Conseil fédéral<sup>182</sup> propose de créer un instrument supplémentaire, l'*examen matériel préliminaire* des initiatives populaires, de manière à réduire le risque de contradictions entre le droit international et le droit constitutionnel<sup>183</sup>. Selon cette proposition, l'Office fédéral de la justice et la Direction du droit international public élaboreront un avis commun dans le cadre de l'examen préliminaire des initiatives populaires, avis qui sera rendu avant le début de la récolte des signatures et dont le résultat sera imprimé sur les listes de signatures. Il n'est cependant pas prévu de conférer un caractère juridiquement contraignant à cet avis, de sorte qu'il pourra toujours advenir que le peuple et les cantons votent sur des initiatives populaires contraires aux règles non impératives du droit international.

Si une initiative contraire au droit international est malgré tout adoptée, il y a lieu d'examiner les possibilités de régler le conflit qui existent dans le cadre de l'AAS. Lorsque l'interprétation ou la mise en œuvre conforme au droit international de la nouvelle norme constitutionnelle est impossible, le Conseil fédéral ne dispose pour l'essentiel que de deux possibilités pour éliminer le conflit de normes. Premièrement, il peut essayer de modifier la teneur des engagements internationaux concernés (modification de l'accord). En règle générale, il semble cependant être assez difficile d'y parvenir, que ce soit par une renégociation de l'accord ou dans le cadre de la procédure de règlement des litiges prévue à l'art. 10 AAS, car l'adaptation des engagements de la Suisse requiert l'approbation de toutes les Parties à l'accord. En principe, le comité mixte pourrait certes prendre une décision favorable à la Suisse par voie de consensus, mais même si l'on fait abstraction du délai serré disponible pour trouver un tel consensus, la marge de manœuvre politique pour des dérogations de fond paraît de facto très restreinte dans le cadre de l'AAS, surtout que la coopération au titre de Schengen est enracinée dans le principe selon lequel les Etats parties, qu'ils soient membres ou associés. appliquent le même droit («principe de l'application et de l'interprétation uniformes», art. 8 AAS). Si l'AAS ne cesse pas automatiquement d'être applicable faute de consensus dans le cadre de la procédure de règlement des litiges, la deuxième possibilité qui s'offrirait au Conseil fédéral serait de dénoncer l'accord (art. 17 AAS). Les deux manières de procéder mettraient automatiquement fin à la coopération au titre de Dublin.

# 4.4 Délégation de compétences au Conseil fédéral

# 4.4.1 Aperçu

Mis à part les exigences constitutionnelles, la répartition des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral a également une influence essentielle sur la portée du référendum. En effet, le référendum présuppose toujours une décision

<sup>182</sup> Voir rapport additionnel, FF 2011 3401; voir aussi les motions 11.3468 CIP-N et 11.3751 CIP-E.

Les propositions du Conseil fédéral ont été mises en consultation le 15 mars 2013.

du Parlement (sous la forme d'une loi ou d'un arrêté fédéral portant approbation d'un traité). Un élargissement des attributions du Conseil fédéral, que ce soit sa compétence législative ou celle de conclure seul des traités, équivaut à un déplacement des compétences entre l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral et indirectement à une restriction des droits populaires, car les objets concernés sont soustraits au champ d'application du référendum<sup>184</sup>.

C'est pourquoi les normes de délégation doivent répondre à des exigences strictes, fixées dans la Constitution (art. 164 et 166, al. 2, Cst.) ou établies par la doctrine 185 et la jurisprudence: elles doivent être inscrites dans une loi au sens formel et porter, quant au fond, sur un domaine précis, bien délimité; en outre, les grandes lignes de la réglementation doivent être fixées dans la loi. La délégation de compétences doit donc toujours se faire dans le respect des droits populaires. Il est ainsi garanti que la répartition constitutionnelle des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif n'est pas trop altérée, que les délégations de compétences sont toujours sujettes au référendum facultatif et, partant, que les actes législatifs et les traités adoptés par le Conseil fédéral sont dotés d'une légitimité démocratique suffisante.

Un examen de la pratique actuelle dans le domaine de l'adoption des normes de délégation permet de constater ce qui suit dans le domaine de Schengen et de Dublin:

- Globalement, la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif en droit fédéral n'a connu que des *adaptations ponctuelles*, qu'il s'agisse de l'approbation et de la mise en œuvre des accords d'association à Schengen ou de la reprise et de la mise en œuvre des développements ultérieurs de l'acquis.
- L'activité législative du Conseil fédéral a reposé sur les normes de délégation existantes. Selon la teneur de chaque acte, la décision du Conseil fédéral relative à la conclusion des échanges de notes concernant la reprise des développements de l'acquis a été fondée soit sur l'art. 7a, al. 2, LOGA («traités internationaux de portée mineure»), soit sur les dispositions de délégation des lois spéciales pertinentes (notamment art. 100, al. 2, LEtr). Dans un cas, le Conseil fédéral a même renoncé à approuver des développements de l'acquis sur la base de ses compétences en matière de conclusion de traités, permettant ainsi au Parlement d'arrêter en connaissance de tous les tenants et aboutissants la reprise et la mise en œuvre d'une série de développements étroitement liés quant au fond. Le projet d'ensemble en question portait sur la reprise des dispositions relatives au Fonds pour les frontières extérieures la la la concernant le dédéral aurait pu en l'occurrence approuver seul

184 R. Baumann, Der Einfluss des Völkerrechts auf die Gewaltenteilung, Zurich 2002, p. 399 ss

Arrêté fédéral du 1er octobre 2010 portant approbation des échanges de notes entre la Suisse et la CE concernant la reprise des bases légales du Fonds pour les frontières extérieures et de l'accord relatif à la participation de la Suisse au Fonds pour les frontières

extérieures, RO 2011 977.

<sup>185</sup> U. Häfelin/W. Haller/H. Keller, nº 1872; J. P. Müller, Allgemeine Bemerkungen zu den Grundrechten, in: D. Thürer/J. F. Aubert/J. P. Müller (éd.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zurich 2001, § 39, nº 53; W. Ritter, Schutz der Freiheitsrechte durch genügend bestimmte Normen, 1994, p. 202 ss. et 251 ss.; ATF 128 I 327, consid. 4.1, avec des références à la doctrine et à la jurisprudence.

les échanges de notes concernant la décision 2007/599/CE (dév. nº 43) et la décision 2008/456/CE (dév. nº 57) en raison du contenu de ces deux actes.

- De nouvelles normes de délégation en faveur du Conseil fédéral n'ont été adoptées qu'avec la réserve requise, la délégation des compétences législatives étant beaucoup plus fréquente que celle en matière d'adoption de traités internationaux. Des délégations de compétence n'ont été prévues que lorsque cela paraissait justifié pour des raisons objectives, par exemple pour garantir une certaine souplesse quant au fond ou en matière de délais lors de la mise en œuvre, ou pour épargner au Parlement la tâche de traiter des questions de portée mineure (par ex. modalités techniques).
- Relevons enfin que la création de nouvelles normes de délégation en faveur du Conseil fédéral n'a en aucun cas été une exigence relevant de la règlementation Schengen, mais a toujours reposé sur une décision autonome du législateur. Ni l'AAS ni aucun des 143 développements de l'acquis de Schengen n'astreignent la Suisse à désigner un organe précis ou à appliquer une procédure précise pour les décisions nécessaires à la reprise et la mise en œuvre de l'acquis. Bien au contraire, l'AAS se réfère aux procédures de décision internes existantes en réservant «l'accomplissement des exigences constitutionnelles» et garantit explicitement leur application en cas de réfèrendum, même s'il prévoit à cette fin un délai de deux ans au maximum (cf. art. 7, al. 2, let. b, AAS)<sup>187</sup>.

Nous présentons ci-dessous brièvement les normes de délégation en faveur du Conseil fédéral créées dans le cadre de la reprise et de la mise en œuvre des développements de l'acquis de Schengen<sup>188</sup>. A cet égard, nous ferons la distinction entre les compétences en matière d'adoption de traités internationaux et les compétences législatives.

# 4.4.2 Délégation de compétences en matière de conclusion de traités internationaux

Conformément à la Constitution et à la loi, l'Assemblée fédérale approuve les traités, à moins qu'une loi ou un accord international n'en attribue la compétence au Conseil fédéral (art. 166, al. 2, Cst.; art. 24, al. 2, LParl et art. 7a, al. 1, LOGA). Les délégations de compétence élargissant la marge de manœuvre du Conseil fédéral pour conclure seul des traités n'ont été inscrites dans la législation fédérale qu'à titre exceptionnel. Quant au fond, on peut distinguer trois types de cas:

- délégation de compétence en vue de la reprise de développements futurs de l'acquis de Schengen;
- délégation de compétence pour conclure un accord complémentaire permettant à la Suisse de participer à une agence européenne précise;

<sup>187</sup> Voir ch. 2.3.1 ci-dessus et ch. 2.6.7.4.2 du message «accords bilatéraux II», FF 2004 5753.

Pour un aperçu des normes de délégation décidées dans le cadre de l'approbation et de la mise en œuvre des accords d'association à Schengen, voir ch. 6.6.2 du message «accords bilatéraux II», FF 2004 5919.

 délégation de compétence pour conclure des accords visant à assurer l'exécution de l'acquis.

Deux normes de délégation peuvent être assimilées au *premier* type de cas (délégation de compétence en vue de la reprise de développements futurs), mais elles n'ont pour l'instant jamais été appliquées:

- La première a été inscrite dans la LD<sup>189</sup> lors de la reprise et de la mise en œuvre des *règlements FRONTEX* et *RABIT* (dév. nº 1 et 37). Il s'agit de l'art. 92, al. 4, LD, qui habilite le Conseil fédéral à conclure des traités internationaux de coopération sur l'engagement du personnel de l'administration des douanes au sein de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (FRONTEX). Cette compétence du Conseil fédéral est limitée quant au fond aux cas techniques d'importance mineure qui ne changent pas fondamentalement la portée des obligations reprises. Le Parlement garde donc ses compétences, notamment si le développement futur de l'acquis entraîne une contribution financière supplémentaire pour la Suisse: en effet, une base légale au sens formel serait alors nécessaire en raison des attributions budgétaires du Parlement (art. 167 Cst.)<sup>190</sup>.
- La deuxième de ces normes de délégation a été inscrite dans le droit fédéral lors de la reprise et de la mise en œuvre de la décision-cadre 2006/960/JAI («initiative suédoise», dév. nº 35). Il s'agit de l'art. 13, al. 1, LEIS, qui habilite le Conseil fédéral à conclure de manière indépendante des traités internationaux liés à la reprise de développements de l'acquis de Schengen qui impliquent une modification des infractions visées à l'annexe 1 de ladite loi. La compétence conférée au Conseil fédéral n'est cependant pas absolue; elle est en définitive limitée à la liste concernée<sup>191</sup>. Si des développements futurs de l'acquis modifiaient substantiellement d'autres dispositions de la décision-cadre, notamment les modalités de l'échange d'informations entre les services répressifs, cette délégation ne serait pas applicable et l'approbation de l'échange de notes relèverait de la compétence du Parlement.

Deux normes de délégation peuvent être assimilées au *deuxième* type de cas (délégation de compétences en vue de la conclusion d'un accord complémentaire permettant à la Suisse de participer à une agence européenne précise):

La première, inscrite dans l'arrêté fédéral pertinent<sup>192</sup> lors de la reprise du règlement FRONTEX (dév. nº 1), habilite le Conseil fédéral à convenir dans un accord complémentaire les modalités nécessaires à la participation de la Suisse aux travaux liés à FRONTEX (notamment ses droits de vote dans le conseil d'administration de l'agence, sa participation financière et la reconnaissance de la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne [CJUE] envers FRONTEX). Elle contient une restriction, qui limite la com-

Voir commentaire de la disposition dans le message du Conseil fédéral du 13 février 2008, FF 2008 1324.

191 Cette liste précise pour quelles infractions un échange d'informations peut être considéré comme urgent et pour lesquelles des informations doivent être communiquées spontanément.

192 Voir art. 2 de l'arrêté fédéral du 3 octobre 2008 portant approbation et mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et la Communauté européenne concernant la reprise du règlement FRONTEX et du règlement RABIT, RO 2009 4583.

<sup>189</sup> RS **631.0** 

pétence du Conseil fédéral aux accords n'entraînant pas le dépassement de la limite supérieure prévue pour la participation financière à l'art. 11, al. 3, AAS. Vu que le contenu de l'accord à négocier<sup>193</sup> était pour l'essentiel déjà connu<sup>194</sup>, l'adoption de la norme de délégation visait principalement à alléger la procédure: en effet, il ne fallait plus soumettre au Parlement un deuxième arrêté fédéral sur le même sujet après la conclusion de l'accord complémentaire.

Le Conseil fédéral a proposé la seconde norme de délégation de ce type dans la perspective de la reprise du règlement (UE) nº 1077/2011 portant création de l'agence IT (dév. nº 126). L'art. 2 du projet d'arrêté fédéral pertinent<sup>195</sup> habilite le Conseil fédéral à fixer les modalités de la participation de la Suisse à cette agence IT dans un accord complémentaire avec l'UE. En l'occurrence, la délégation de compétences a notamment pour objectif d'éviter une procédure lourde dans laquelle il faudrait soumettre au Parlement deux projets<sup>196</sup> portant sur le même objet. Une fois encore, la délégation de compétences au Conseil fédéral comprend une restriction: le contenu probable du futur accord, présenté sous la forme d'une liste, définit le cadre attribué au Conseil fédéral. Si l'UE demande à la Suisse des engagements par exemple financiers très différents de ce qui est prévu à l'art. 11 AAS, l'Assemblée fédérale devra approuver l'accord complémentaire pertinent<sup>197</sup>. Considérant que les bases de décision disponibles sont encore insuffisantes. le Conseil national et le Conseil des Etats ont cependant décidé de renvoyer le projet au Conseil fédéral<sup>198</sup>, qu'ils ont chargé d'élaborer un message complémentaire aussitôt que la négociation de l'accord complémentaire aura abouti, ce qui devrait être le cas dans le courant de 2013.

Enfin, deux normes de délégation de la même teneur peuvent être assimilées au *troisième* type de cas (délégation de compétences pour conclure des accords visant à assurer l'exécution de l'acquis). Elles ont été prévues dans le cadre de la reprise du *règlement (CE) nº 2252/2004* (dév. nº 2) et du *règlement (CE) nº 380/2008* (dév. nº 51) pour assurer que les passeports et titres de séjour biométriques suisses puissent être mis en circulation. Selon l'art. 2a, al. 2, LDI et l'art. 41a, al. 2, LEtr, le Conseil fédéral est autorisé à conclure avec d'autres Etats des traités concernant la lecture des empreintes digitales enregistrées sur la puce, pour autant que les Etats concernés disposent d'une protection des données analogue à celle appliquée par la Suisse. Ces traités portent sur la communication réciproque des clés (droits de lecture) sans lesquelles il est impossible de lire les données biométriques enregistrées sur la puce (photographie, empreintes digitales) et donc, d'identifier avec certitude le titulaire du document<sup>199</sup>.

<sup>193</sup> RS **0.362.313** 

<sup>194</sup> A ce moment-là, il était clair que l'accord que l'UE avait déjà conclu avec la Norvège et l'Islande servirait de modèle à l'accord prévu avec la Suisse.

<sup>&</sup>lt;sup>195</sup> FF **2012** 5437

<sup>196</sup> L'un portant sur la reprise du développement concerné et l'autre, après l'aboutissement de la négociation, sur l'approbation de l'accord complémentaire.

Voir message du Conseil fédéral du 23 mai 2012, FF **2012** 5428

<sup>198</sup> BO **2012** N 1269; BO **2012** E 1154

Voir messages du Conseil fédéral du 8 juin 2007 (FF 2007 4919) et du 18 novembre 2009 (FF 2010 62). En raison des préparatifs techniques nécessaires, aucun traité de ce type n'a été conclu à ce jour.

# 4.4.3 Délégation de compétences législatives

En vertu de l'art. 164, al. 2, Cst., une loi fédérale peut déléguer au Conseil fédéral la compétence d'édicter des règles de droit, à moins que la Constitution ne l'exclue. Conformément à l'usage qui prévaut aussi dans d'autres domaines législatifs, l'instrument de la délégation législative a été utilisé lors de la mise en œuvre de plusieurs développements de l'acquis de Schengen, notamment dans les cas suivants: code frontières Schengen (dév. nº 14), VIS (dév. nº 63 et 70), règlements (CE) nº 2252/2004 (dév. nº 2) et nº 380/2008 (dév. nº 51) relatifs aux éléments biométriques intégrés dans les passeports suisses et les titres de séjour, directive retour (dév. nº 78) et décision-cadre 2006/960/JAI (dév. nº 35) relative à la simplification de l'échange d'informations entre les services répressifs. Les normes de délégation en faveur du Conseil fédéral ont été inscrites dans différentes lois fédérales. L'objectif n'était pas tant de permettre une adaptation rapide droit suisse aux futures exigences de l'acquis de Schengen, que de suivre le principe législatif éprouvé selon lequel les prescriptions de moindre importance ne sont pas fixées dans la loi, mais dans l'ordonnance. Le contenu et la portée des normes de délégation sont résumés cidessous.

### Normes de délégation dans la LEtr

Pour des raisons de connexité matérielle, la plupart des normes de délégation ont été inscrites dans la LEtr, ce qui n'est pas étonnant vu que le champ d'application d'une partie considérable des développements de l'acquis correspond à celui du droit des étrangers.

La première (art. 7, al. 2, LEtr) a été prévue dans le cadre de la mise en œuvre du code frontières Schengen (dév. nº 14). Elle habilite le Conseil fédéral à régler par voie d'ordonnance les contrôles de personnes qui sont possibles à la frontière au titre de Schengen<sup>200</sup>; pour l'instant, il n'a pas été nécessaire de faire usage de cette clause de délégation<sup>201</sup>.

Deux autres normes de délégation ont été inscrites dans la LEtr à la suite de la mise en œuvre des *dispositions relatives au VIS* (dév. nº 63 et 70)<sup>202</sup>:

Conformément à l'art. 98b, al. 3, LEtr, le Conseil fédéral est habilité à définir les conditions auxquelles des tiers peuvent être chargés, dans le cadre de la procédure de visas, de tâches administratives spécifiques, notamment de la saisie de données biométriques. La délégation de ces tâches s'impose, car le personnel de la représentation suisse n'est plus en mesure de les accomplir seul dans certaines ambassades; en effet, le nombre de demandes s'élève à 330 par jour en moyenne, avec des pointes à 900 demandes par jour lors de périodes de forte affluence.

Pour plus de détails, voir message du Conseil fédéral du 29 mai 2009, FF **2009** 3781.

<sup>200</sup> Voir commentaire des dispositions dans le message du Conseil fédéral du 24 octobre 2007, FF 2007 7459.

Mis à part une référence au code frontières Schengen (dév. nº 14), le Conseil fédéral n'a réglé que la procédure interne concernant la réintroduction temporaire du contrôle des personnes à la frontière intérieure (voir art. 2 et 20 ss. OEV).

Conformément à l'art. 109c LEtr, le Conseil fédéral est habilité à édicter les dispositions d'exécution nécessaires aux systèmes d'information sur les visas. Il s'agit en premier lieu de prescriptions de procédure, notamment, concernant les droits étendus des autorités compétentes en matière de visas et de sécurité d'accéder aux données du C.VIS ou, dans le cadre de la solution provisoire, aux données nationales sur les visas enregistrées dans le SYMIC. Le Conseil fédéral peut aussi régler les modalités de la protection des données. Il est prévu d'abroger cette disposition à la suite de la mise en service du système national d'information sur les visas<sup>203</sup> et de la remplacer par un nouvel art. 109e LEtr attribuant au Conseil fédéral des compétences comparables dans les limites fixées par la loi.

Une autre fois, la LEtr a été complétée par une norme de délégation dans le cadre de la mise en œuvre des *dispositions relatives au passeport biométrique*. Conformément au règlement (CE) n° 2252/2004 (dév. n° 2), les éléments biométriques doivent être intégrés non seulement dans les passeports des ressortissants des Etats Schengen, mais aussi dans les documents de voyage que ces Etats délivrent à des ressortissants de pays tiers (notamment réfugiés et apatrides). L'art. 59, al. 6, LEtr habilite donc le Conseil fédéral à spécifier les documents de voyage concernés et à déterminer en détail les données qui doivent être enregistrées sur la puce<sup>204</sup>.

Lors de la mise en œuvre du règlement (CE) nº 380/2008 (dév. nº 51), les normes de délégation suivantes ont été inscrites dans la LEtr en vue de *l'introduction des données biométriques dans le titre de séjour*<sup>205</sup>:

- Conformément à l'art. 41, al. 5, LEtr, le Conseil fédéral définit quelles personnes disposent d'un titre de séjour à puce et quelles données doivent y être enregistrées. Cette disposition vise à garantir une certaine flexibilité en vue de l'adaptation future des exigences relatives au titre de séjour prévues par la règlementation Schengen: on ne peut par exemple pas exclure qu'il faille à l'avenir enregistrer plus de deux empreintes digitales. Le cas échéant, il ne faudra pas modifier la loi, mais seulement l'ordonnance.
- Conformément à l'art. 41a, al. 1, LEtr, le Conseil fédéral est autorisé à fixer les exigences techniques permettant de protéger la puce contre les falsifications et la lecture non autorisée.
- Conformément à l'art. 41b, al. 5, LEtr, le Conseil fédéral peut déterminer les autres conditions applicables au centre chargé de produire les titres de séjour biométriques, aux entreprises générales, aux prestataires de services et aux fournisseurs.
- Les autorités cantonales procèdent en principe tous les cinq ans à la saisie des données biométriques nécessaires à l'établissement d'un titre de séjour. Selon l'art. 102a, al. 2, LEtr, le Conseil fédéral peut fixer des délais de saisie plus courts lorsque l'évolution physionomique de la personne l'exige, ce qui est notamment le cas pour les enfants.
- Enfin, l'art. 102b, al. 2, L'Etr permet au Conseil fédéral d'autoriser les compagnies de transport aérien, les exploitants d'aéroport et d'autres services chargés de vérifier l'identité de personnes à lire dans ce but les empreintes

Voir disposition transitoire à l'art, 126 LEtr.

Voir message du Conseil fédéral du 8 juin 2007, FF **2007** 4932

Voir message du Conseil fédéral du 18 novembre 2009, FF **2010** 59

digitales enregistrées sur la puce. Il s'agit en premier lieu des entreprises de transport aérien qui, dans le cadre de leur devoir de diligence (art. 92 LEtr), doivent veiller à ne transporter que des personnes disposant de documents de voyage valables.

La dernière clause de délégation a été inscrite dans la LEtr lors de la mise en œuvre de la *directive retour* (directive 2008/115/CE, dév. nº 76). Afin de préciser l'exigence générale fixée dans la directive, selon laquelle les États membres doivent mettre sur pied un système efficace pour contrôler les renvois, l'art. 71a, al. 1, LEtr oblige le Conseil fédéral à régler en détail la procédure et la répartition des compétences en matière de contrôle des renvois. Selon l'al. 2, le Conseil fédéral peut en outre confier des tâches de contrôle à des tiers; à cet égard, il ne peut déléguer que des tâches ne relevant pas de l'exercice de la puissance publique (par ex. des tâches de surveillance)<sup>206</sup>.

#### Normes de délégation dans la LDEA

Une procédure en deux phases a été choisie pour la mise en œuvre des *dispositions relatives au VIS* (dév. nº 63 et 70). Dans un premier temps (solution transitoire), EVA, un sous-système du SYMIC servant à la délivrance des visas, a été adapté de manière à satisfaire aux exigences concernant l'interface nationale assurant la jonction avec le C.VIS<sup>207</sup>. A cette fin, une nouvelle norme de délégation a été inscrite dans la LDEA: conformément à l'art. 8a, al. 3, LDEA, le Conseil fédéral désigne les unités des autorités qui, en vertu de l'al. 1, ont accès aux données du système d'information SYMIC dans le cadre de la procédure de visas, et détermine la portée précise de leurs droits de traitement de ces données<sup>208</sup>.

## Normes de délégation dans la LDI

Les quatre normes de délégation ci-dessous ont été inscrites dans la LDI lors de la mise en œuvre des *dispositions relatives au passeport biométrique*, notamment du règlement (CE) n° 2252/2004 (dév. n° 2)<sup>209</sup>:

- Conformément à l'art. 2, al. 2<sup>ter</sup>, LDI, le Conseil fédéral définit le type de données biométriques (photographie, empreintes digitales) qui doivent être enregistrées sur le document d'identité (passeport suisse, documents de voyage pour étrangers). En cas de modification des exigences en matière de passeport, les modalités nécessaires peuvent ainsi être rapidement adoptées dans l'ordonnance sans que la loi doive être adaptée.
- Afin d'assurer un traitement uniforme des demandes, le Conseil fédéral est autorisé, par l'art. 5, al. 2, LDI, à édicter des dispositions relatives à la procédure de demande et à la procédure d'établissement des documents d'iden-

Pour plus de détails, voir message du Conseil fédéral du 11 novembre 2009, FF 2009 8060.

<sup>&</sup>lt;sup>207</sup> Voir aussi ch. 7.2.2

<sup>&</sup>lt;sup>208</sup> Pour plus de détails, voir message du Conseil fédéral du 29 mai 2009, FF **2009** 3769, 3779 ss

<sup>&</sup>lt;sup>209</sup> Voir message du Conseil fédéral du 8 juin 2007, FF **2007** 4920, 4933

tité. Dans ce cadre, il est aussi habilité à définir les exigences et les modalités indispensables pour des raisons de sécurité et applicables aussi bien aux données et sources de données utilisées lors de l'établissement des documents d'identité qu'aux autorités d'établissement et à leur infrastructure technique. De plus, en vertu de l'art. 5, al. 3, LDI, le Conseil fédéral peut, tout en tenant compte des dispositions internationales et des possibilités techniques, prévoir des exceptions à l'obligation du requérant de se présenter en personne.

- Conformément à l'art. 6a, al. 5, LDI, le Conseil fédéral détermine, en accord avec les dispositions du règlement (CE) nº 2252/2006, les conditions applicables aux centres chargés de produire les documents d'identité, aux entreprises générales, aux prestataires de services et aux fournisseurs et destinées à garantir un haut niveau de sécurité, notamment des bâtiments.
- Conformément à l'art. 16 LDI, le Conseil fédéral est enfin habilité à édicter les dispositions d'exécution requises. A cet égard, la seule nouveauté réside dans le fait qu'il doit prendre en considération les normes internationales pertinentes, à savoir celles de l'UE et celles de l'Organisation internationale de l'aviation civile (OACI).

### Normes de délégation dans la LEIS

Une délégation de compétences législatives au Conseil fédéral a été inscrite à l'art. 13, al. 2, LEIS lors de la mise en œuvre de la décision-cadre 2006/960/JAI concernant *l'échange d'information entre les services répressifs* (dév. nº 35). Le Conseil fédéral est ainsi habilité à fixer seul, par voie d'ordonnance, des modifications mineures de la liste d'infractions prévue à l'annexe 1 de la LEIS, résultant de la reprise des développements de l'acquis de Schengen. Cette délégation de compétence est limitée à deux titres: d'une part, le Conseil fédéral ne peut apporter que des modifications mineures à la liste d'infractions, ce qui empêche tant un élargissement substantiel du domaine d'application<sup>210</sup> qu'une modification d'autres conditions de l'échange d'informations (par ex. modification du principe de disponibilité); d'autre part, le Conseil fédéral est tenu de soumettre en même temps au Parlement un message relatif à la modification de la loi<sup>211</sup>. La clause de délégation inscrite à l'art. 13, al. 2, LEIS est le pendant de la compétence de conclure des traités inscrite à l'art. 13, al. 1, LEIS<sup>212</sup>, lorsqu'il s'agit de modifier la liste des infractions visée par la décision-cadre 2006/960/JAI.

#### 4.5 Evaluation

L'analyse qui précède montre que les tensions entre les développements de l'acquis de Schengen et leur reprise, d'une part, et l'exercice des droits de participation du peuple au travers des institutions de la démocratie directe, d'autre part, sont beau-

<sup>212</sup> Voir ch. 4.4.2

<sup>210</sup> Cette liste précise pour quelles infractions un échange d'informations peut être considéré comme urgent et pour lesquelles des informations doivent être communiquées spontanément

Voir message du Conseil fédéral du 19 novembre 2008, FF **2008** 8145

coup plus faibles qu'on ne le dit parfois dans le discours politique. Comme le Conseil fédéral l'a déjà constaté dans le Rapport Europe 2006<sup>213</sup> au sujet de la coopération bilatérale en général, la coopération dans le domaine de Schengen «n'exige aucune modification des instruments de démocratie directe», qu'il s'agisse de l'initiative populaire ou du référendum. Il n'y a donc pas de «déficit démocratique» ou de «déficit de légitimité». Relevons une fois encore les aspects suivants:

- Tout d'abord, il convient de rappeler que l'AAS, négocié, conclu et approuvé sur la base et en application des procédures prévues à cette fin dans la Constitution, est doté d'une solide *légitimité démocratique*. Même si les conditions du référendum obligatoire n'étaient pas remplies quant au fond (art. 140 Cst.), l'AAS a été soumis au *référendum facultatif applicable aux traités internationaux* (art. 141, al. 1, let. d, Cst.) et approuvé par le peuple le 6 juin 2005<sup>214</sup>.
- De même, il est impossible de constater un «déficit démocratique» en ce qui concerne le développement de l'acquis. Non seulement le principe de la reprise des développements ultérieurs et la procédure prévue à cette fin ont été approuvés par le peuple en tant que partie intégrante de l'AAS, mais de plus la légitimité des différents développements résulte de la procédure démocratique applicable à leur reprise et à leur mise en œuvre. La reprise de la nouvelle règlementation Schengen par la Suisse n'étant pas automatique, mais passant par la conclusion d'échanges de notes, les procédures ordinaires d'approbation et de mise en œuvre de traités internationaux sont aussi applicables dans ce domaine. La crainte de voir de grandes parties du droit repris au titre du développement de l'acquis de Schengen échapper à l'approbation par le Parlement et par le peuple (alors que ceux-ci auraient voix au chapitre si des prescriptions analogues étaient adoptées en Suisse) est dépourvue de tout fondement. Le parallélisme entre les lois nationales et les traités internationaux en matière de référendum facultatif, inscrit dans la Constitution, garantit toujours la participation du Parlement et du peuple dans le cas des projets importants<sup>215</sup>. Le fait que l'AAS fixe un délai de deux ans au maximum pour «l'accomplissement des exigences constitutionnelles» ne change rien à cet état de choses. Le délai prévu pour la reprise et la mise en œuvre est certes serré, mais il ne fait pas obstacle à l'exercice des droits de participation liés à la démocratie directe dans la mesure où les conditions d'une planification prévisionnelle et d'une application systématique de la procédure sont réunies.
- Il faut cependant reconnaître que la non-reprise d'un développement peut présenter des inconvénients considérables, voire, au pire, entraîner la fin de la coopération au titre de Schengen et de Dublin prise dans son ensemble, ce qui amène de facto à relativiser quelque peu l'autonomie décisionnelle de la Suisse et donc la portée des droits populaires. Cette situation impose certes

A cet égard, l'«importance» de tout projet, qu'il s'agisse d'un traité ou d'une loi, est définie selon les mêmes critères. Voir à ce sujet ch. 4.1.2.

<sup>&</sup>lt;sup>213</sup> Rapport Europe 2006 du 28 juin 2006. FF **2006** 6526

<sup>214</sup> Selon l'usage qui prévaut lors de la conclusion de traités internationaux, le Parlement et le peuple n'ont pu se prononcer que sur le projet pris dans son ensemble et rejeter ou approuver les accords de Schengen en bloc. Il n'était donc pas possible de modifier des parties de l'accord négocié (par ex. non-reprise d'un des actes de l'acquis de Schengen énumérés aux annexes A et B de l'AAS).

une pondération prudente et complète des intérêts, mais elle n'est pas fondamentalement différente d'autres situations de décision «difficiles» où il n'existe qu'une marge de manœuvre limitée et où il faut parfois s'attendre à des conséquences indésirables. Ainsi, les dispositions adoptées (consciemment) par le législateur ou le constituant en dérogation à des engagements internationaux ne restent pas sans suite, que la Suisse doive assumer sa responsabilité internationale ou que le traité international concerné doive être dénoncé afin d'éliminer le conflit de normes.

Enfin, la participation à Schengen n'a pas non plus conduit à des changements importants dans la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Les nouvelles normes de délégation en faveur du Conseil fédéral inscrites dans la législation fédérale ont un caractère ponctuel; elles reposent sur des motifs objectifs et se basent sur une décision autonome du législateur. Elles n'ont qu'exceptionnellement pour objectif d'habiliter le Conseil fédéral à apporter de son propre chef des adaptations au nouveau droit applicable dans le cadre de l'association à Schengen. Considérés sous cet angle, les droits populaires ont donc aussi été respectés.

## 5 Conséquences sur le fédéralisme

Le présent chapitre porte sur la question de savoir dans quelle mesure l'association à Schengen a des conséquences sur le fédéralisme en Suisse. Il passe d'abord en revue les éléments clés de notre Etat fédéral et indique les défis liés à son fonctionnement dans le contexte d'une coopération internationale croissante, pour montrer ensuite sur cette base dans quels domaines l'association à Schengen a des conséquences sur les tâches et les compétences des cantons. Une attention particulière est portée à ses répercussions sur l'autonomie cantonale en matière de tâches, d'organisation et de finances et à la forme de la participation des cantons au développement de l'acquis de Schengen.

#### 5.1 Contexte

# 5.1.1 L'autonomie des cantons, élément essentiel de l'Etat fédéral suisse

Le fédéralisme est un principe structurant fondamental de l'Etat selon l'idée que la Suisse se fait d'elle-même, qui trouve plus d'une fois son expression juridique dans la Constitution. Conformément à la norme fondamentale inscrite à l'art. 3 Cst., les cantons sont les piliers de l'Etat fédéral: «Les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération.» Il en résulte une maxime d'Etat selon laquelle tant l'existence et le statut des cantons que leur domaine d'activité en tant que collectivités autonomes au sein de l'Etat fédéral doivent être protégés. L'obligation de respecter l'autonomie des cantons, qui trouve notamment son expression juridique aux art. 45 à 47 Cst., se réfère aux différents aspects de cette

autonomie qualifiés d'essentiels au fédéralisme suisse<sup>216</sup>. Dans le cadre du devoir général de coopération de la Confédération et des cantons («fidélité confédérale»), il s'agit donc, en premier lieu, de garantir aux cantons une latitude substantielle dans les domaines suivants:

- détermination et exécution de leurs tâches et participation substantielle à l'accomplissement de certaines tâches de la Confédération (autonomie en matière de tâches);
- détermination, prélèvement et utilisation de leurs recettes et donc, large responsabilité en matière de financement de leurs tâches (autonomie en matière de finances);
- détermination de leur organisation et de leurs procédures politiques, notamment des procédures constitutionnelle et législative (autonomie en matière d'organisation).

Par ailleurs, il faut aussi garantir aux cantons une participation décisive à la formation de la volonté sur le plan fédéral (*droits de participation*).

#### 5.1.2 Facteurs relativisants

Même si le fédéralisme, qui met l'accent sur l'autodétermination des cantons, est relativement explicite dans la Constitution et n'a été que très rarement mis en question quant au fond, il est considéré comme le principe le plus menacé de la structure de notre Etat<sup>217</sup>:

Premièrement, la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons au sein de l'Etat n'est pas fixée une fois pour toutes; le constituant doit décider au cas par cas si et dans quelle mesure les cantons doivent continuer à accomplir une tâche précise ou si c'est la Confédération qui doit en assumer la responsabilité. Certes, il doit ce faisant prendre en considération le principe de la subsidiarité (art. 43a, al. 1, Ĉst.), selon lequel la Confédération «n'assume que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération». Il faut cependant reconsidérer toujours cette question en fonction de l'évolution des conditions socio-économiques. On constate une «tendance à la centralisation» dans la pratique constitutionnelle: le nombre et la portée des tâches incombant à la Confédération ont considérablement progressé depuis la création de l'Etat fédéral. Les tâches de la Confédération et celles des cantons sont actuellement très imbriquées et le fait que les cantons sont très souvent chargés de l'exécution augmente la complexité du système. Les domaines où les cantons jouissent encore d'une pleine autonomie et où la Confédération n'intervient pas au moins ponctuellement sont devenus rares, notamment en ce qui concerne le maintien de l'ordre public et de la sécurité

217 «Das am stärksten gefährdete Strukturprinzip unseres Staats»: U. Häfelin/W. Haller/ H. Keller, Bundesstaatsrecht, 2012, no 184.

P. Saladin, Bund und Kantone: Autonomie und Zusammenwirken im schweizerischen Bundesstaat, in: RDS 1984 II, p. 549; message relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I 131; voir rapport du Conseil fédéral du 15 juin 2007 sur les effets de divers instruments de politique européenne sur le fédéralisme de la Suisse (ci-après: rapport sur le fédéralisme), FF 2007 5616.

- intérieure (pouvoir de police), considérée habituellement comme une compétence des cantons<sup>218</sup>.
- Le second défi pour le fédéralisme est lié aux affaires étrangères, qui relèvent de la compétence de la Confédération en vertu de l'art. 54, al. 1, Cst. Conformément à la pratique des autorités fédérales et à la doctrine dominante actuelle, la Confédération dispose, selon cette disposition, d'une compétence globale de conclure des traités internationaux, dans l'intérêt de la cohérence en matière de politique extérieure. Elle peut conclure des traités sur tout objet, même si celui-ci ne relève pas de sa compétence, mais de la compétence des cantons<sup>219</sup>. Les attributions de la Confédération en matière d'affaires étrangères dépassant de ce fait sa compétence législative<sup>220</sup>, son activité dans ce domaine peut le conduire à empiéter sur le champ d'autonomie des cantons<sup>221</sup>. Avec la mondialisation, le besoin d'une coopération internationale renforcée s'est accru d'une manière générale, en Suisse comme ailleurs. Le nombre de traités internationaux conclus par la Suisse avec d'autres Etats ou avec des organisations internationales (comme l'UE) a donc nettement augmenté ces dernières décennies; à la suite de cette internationalisation, il n'existe guère de dossier, qu'il soit fédéral ou cantonal, qui ne présente pas aussi une dimension internationale<sup>222</sup>.

# 5.1.3 L'extension de la participation des cantons: développement logique du fédéralisme

La Constitution oblige la Confédération à *tenir compte des compétences des cantons* et à sauvegarder leurs intérêts dans l'exercice de ses attributions en matière d'affaires étrangères (art. 54, al. 3, Cst.). C'est pourquoi la Confédération fait montre de réserve en concluant des traités internationaux qui touchent aux compétences législatives des cantons<sup>223</sup>. Cependant, la sauvegarde des intérêts du pays sur le plan de la politique extérieure requiert la conclusion de traités dont l'objet, sur le plan interne, appartient au domaine relevant de la souveraineté cantonale. Dans le cadre de la réforme de la Constitution, la *participation des cantons aux décisions de politique extérieure de la Confédération* a donc été dotée d'une nouvelle base constitu-

- Sur les tâches incombant à la Confédération dans ce domaine, voir le rapport du Conseil fédéral du 2 mars 2012 donnant suite au postulat Malama 10.3045 du 3 mars 2010 «Sécurité intérieure. Clarification des compétences» (ci-après: rapport Malama), FF 2012 4161.
- Rapport du Conseil fédéral du 7 mars 1994 sur la coopération transfrontalière et la participation des cantons à la politique étrangère, FF 1994 II 608; voir aussi le rapport Malama, FF 2012 4192.
- 220 La compétence globale de la Confédération en matière de traités internationaux ne conduit pas à une extension de ses compétences législatives dans les affaires intérieures de la Suisse. C'est pourquoi le partage interne des compétences détermine qui (de la Confédération ou des cantons) est responsable de la transposition dans le droit interne d'un traité international une fois que celui-ci a été conclu au niveau fédéral.
- 221 En outre, les cantons peuvent certes conclure des traités avec l'étranger dans les domaines relevant de leur compétence (compétence subsidiaire de conclure des traités, art. 56 Cst.), mais ils n'ont pas cette possibilité si la Confédération a déjà conclu un traité sur l'objet concerné.
- 222 Pour des informations complémentaires, voir T. Sturny, Mitwirkungsrechte der Kantone an der Aussenpolitik des Bundes, 1998, p. 123 ss., avec renvois.
- Voir le rapport Malama, FF 2012 4192, notamment les indications sur la pratique des autorités fédérales concernant les accords en matière policière.

tionnelle. Conformément à la pratique informelle établie antérieurement, le nouvel art. 55 Cst. garantit aux cantons la possibilité de défendre leurs intérêts lors de la conclusion des traités internationaux: ils ont le droit d'être informés et consultés, et d'être associés à la préparation des décisions de politique extérieure affectant leurs compétences ou leurs intérêts essentiels. Ces principes ont été concrétisés et complétés dans la loi fédérale du 22 décembre 1999 sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (LFPC)<sup>224</sup>. Le Conseil fédéral a considéré l'extension de la dimension participative du «fédéralisme coopératif» comme une étape nécessaire et logique dans le développement du régime fédéral. Dans son message relatif à la LFPC, il a indiqué que «l'internationalisation croissante et l'interdépendance complexe des différents échelons de notre Etat fédéral, imposent une réactualisation des bases de la coopération entre la Confédération et les cantons dans le domaine de la politique extérieure»<sup>225</sup>. A cet égard, les cantons doivent pour plusieurs raisons être plus étroitement associés à l'activité de la Confédération dans le domaine de la politique extérieure. Il s'agit notamment:

- de mettre à profit le savoir et l'expérience dont disposent les cantons lors des négociations internationales;
- d'éviter que le recours aux instruments de droit international ne finisse par réduire à néant les compétences législatives des cantons prévues par la Constitution;
- de garantir que les engagements internationaux pourront être mis en œuvre grâce à une meilleure assise de la politique extérieure sur le plan interne; et
- de permettre aux cantons de contribuer à la formation de la volonté politique de la Confédération et d'assumer adéquatement leur part de responsabilité dans l'avenir de notre pays<sup>226</sup>.

## 5.2 Conséquences pour les cantons

Comme nous l'avons déjà indiqué dans les remarques introductives de ce chapitre, le développement de l'acquis de Schengen peut avoir des répercussions sur le domaine d'activité des cantons. Ces répercussions sont un résultat *indirect* du fait que la Confédération dispose d'une compétence globale en matière d'affaires étrangères lui permettant d'agir dans les domaines ne relevant pas de sa compétence, mais de la compétence cantonale. Dans le cadre de la reprise du développement de l'acquis de Schengen, elle peut contracter des engagements internationaux envers l'UE qui concernent directement ou indirectement les cantons dans le cadre de l'exécution et de l'application du droit fédéral.

Le régime fédéraliste ne fait en soi l'objet ni de l'AAS ni des différents développements. Les engagements découlant de l'AAS et de l'acquis de Schengen sont toujours axés sur l'Etat pris dans son ensemble, indépendamment de son organisation et de sa structure (*«landesblind»*<sup>227</sup>). Ce n'est donc pas le droit de Schengen, mais la

<sup>&</sup>lt;sup>224</sup> RS **138.1**.

Message du Conseil fédéral du 15 décembre 1997, FF **1998** 956.

<sup>&</sup>lt;sup>226</sup> FF **1998** 956.

Voir A. Epiney, Gemeinschaftsrecht und Föderalismus: «Landes-Blindheit» und Pflicht zur Berücksichtigung innerstaatlicher Verfassungsstrukturen, in: Europarecht 29 (1994), p. 301 ss.

répartition interne des compétences prévue par la Constitution et par la législation qui détermine, dans un Etat fédéral comme la Suisse, la communauté ou l'organe interne précis concerné par les dispositions de l'accord. Comme le Conseil fédéral le constate d'une manière générale pour les accords sectoriels dans son rapport Europe 2006<sup>228</sup>, les règles fédéralistes sont respectées aussi sous Schengen. L'association à Schengen *n'empiète* ni sur la *répartition interne des compétences* ni sur la nature et la portée de la coopération entre la Confédération et les cantons<sup>229</sup>. Schengen ne vise pas à restreindre la marge de manœuvre du constituant national et à dicter une certaine organisation (fédéraliste); il n'a pour objectif que de renforcer la coopération transfrontalière en matière de justice et d'affaires intérieures.

Nous présentons ci-après un aperçu des répercussions que la reprise des développements de l'acquis de Schengen a sur le domaine d'activité des cantons. Nous analyserons à cet égard l'impact sur leur autonomie en matière de tâches, d'organisation et de finances, que la Confédération doit respecter dans sa substance (art. 47, al. 2, et 54, al. 3, Cst.).

# 5.2.1 Conséquences sur l'autonomie des cantons dans l'accomplissement de leurs tâches

L'autonomie des cantons dans l'accomplissement de leurs tâches présuppose, *premièrement*, que les cantons doivent disposer de la marge de manœuvre politique nécessaire pour définir la portée de leurs tâches et la manière de les accomplir (art. 43 Cst.) et, *deuxièmement*, qu'ils participent substantiellement à l'accomplissement des tâches incombant à la Confédération.

Alors que l'association à Schengen n'affecte pas la participation des cantons à l'accomplissement des tâches fédérales<sup>230</sup>, on ne peut pas exclure des incidences sur leurs compétences législatives, car la Confédération peut exercer des activités internationales dans les domaines ne relevant pas de sa compétence sur le plan interne. Cependant, il est difficile de brosser un tableau complet des répercussions de chaque développement sur les différents domaines de compétence des cantons. En effet, dans les domaines concernés par Schengen, les interdépendances sont complexes entre les tâches incombant à la Confédération et les tâches (originaires ou déléguées) des cantons, et elles ont de plus toujours évolué au fil des révisions législatives nationales, indépendamment de Schengen. Les conséquences de Schengen sur l'autonomie des cantons dans l'accomplissement de leurs tâches peuvent être résumées comme suit:

 Dans le domaine de la surveillance des frontières, les développements de l'acquis de Schengen ne concernent directement les tâches cantonales que dans une mesure limitée, vu que l'Administration fédérale des douanes (AFD), avant même l'association à Schengen, était en principe chargée de surveiller l'ensemble du trafic transfrontalier des personnes et des marchan-

<sup>228</sup> Rapport Europe 2006 du 28 juin 2006, FF **2006** 6526 ss.

230 La Confédération veille, dans le cadre de la mise en œuvre des développements de l'acquis, à ce que les cantons soient chargés de l'exécution et n'intervient qu'exceptionnellement, si cela s'impose pour des raisons objectives.

Par conséquent, la mise en œuvre des développements de l'acquis n'a pas entraîné de déplacements de compétences en faveur de la Confédération, qui n'a légiféré que dans les limites des compétences prévues par la Constitution.

dises, les compétences cantonales lui ayant été transférées<sup>231</sup>. Les dispositions de Schengen relatives au contrôle des personnes passant les frontières extérieures, notamment celles du code frontières Schengen (dév. nº 14) et du manuel à l'intention des gardes-frontières (dév. nº 23), concernent donc en premier lieu la Confédération. Il existe toutefois des recoupements avec les activités des cantons lorsque leurs organes de police sont chargés de ce contrôle, comme c'est le cas dans les aérodromes avec bureau de douane et dans les aéroports nationaux de Genève-Cointrin et de Zurich-Kloten<sup>232</sup>. Les cantons sont donc directement concernés par les dispositions de Schengen s'ils remplissent des fonctions de contrôle aux frontières extérieures<sup>233</sup>. Dans ce cadre, ils sont aussi concernés par d'autres instruments relatifs aux frontières extérieures. Premièrement, des aides financières du Fonds pour les frontières extérieures (dév. nº 36) peuvent être demandées pour cofinancer des projets visant à améliorer la sécurité à la frontière aux aéroports, que les contrôles des personnes soient effectués par le Cgfr ou par la police cantonale<sup>234</sup>. Deuxièmement, les experts cantonaux participent avec les gardesfrontières aux mesures de formation communes de FRONTEX (dév. nº 1): en outre, ils peuvent participer aux opérations FRONTEX aux frontières extérieures d'un autre Etat Schengen<sup>235</sup>.

Dans la mesure où le code frontières Schengen (dév. nº 14) interdit un contrôle systématique des personnes aux *frontières intérieures*<sup>236</sup>, les compétences des cantons ne sont pas concernées, car cette tâche incombe à l'AFD ou au Cgfr selon le droit en vigueur; en outre, le code frontières prévoit une réserve pour l'exercice des compétences générales de police<sup>237</sup>. Les tâches des cantons sont toutefois concernées *indirectement* dans la mesure où toute modification de l'architecture de sécurité conduit à un réexamen des tâches qui doivent toujours être effectuées aux niveaux fédéral et cantonal. Ainsi, dans le cadre des *mesures nationales de remplacement*<sup>238</sup>, la Confédération et les cantons ont notamment étendu leur coopération en matière de contrôles mobiles dans la zone frontalière, notamment sur la base de conventions bilatérales<sup>239</sup> que la plupart de cantons ont conclues avec le Cgfr et par lesquelles ils délèguent certaines tâches à ce dernier<sup>240</sup>. L'extension de cette forme de coopération n'est pas exigée par Schengen, mais résulte de décisions internes *autonomes*.

Message du Conseil fédéral du 13 février 2008, FF **2008** 1322.

En revanche, les contributions au Fonds pour les frontières extérieures sont exclusivement

à la charge de la Confédération. Voir ch. 7.2.1.

Cette participation est facultative. Le matériel (par ex. les appareils nécessaires au contrôle des passeports) mis à la disposition de FRONTEX provient dans la pratique exclusivement des stocks de la Confédération. Voir le message du Conseil fédéral du 13 février 2008, FF 2008 1322.

236 En revanche, les contrôles douaniers et les contrôles de marchandises ne sont pas concernés par Schengen.

<sup>237</sup> Voir ch. 6.2.1.

Cette question a déjà été abordée dans le message «accords bilatéraux II», FF 2004 5719.
 Certaines conventions existaient avant l'association à Schengen et ont dû être adaptées.

Pour les détails, voir le rapport Malama, FF **2012** 4259, ch. 3.2.2.

Sur les tâches de sécurité incombant à la Confédération en matière de douanes et de surveillance des frontières, voir le rapport Malama, FF **2012** 4224, ch. 2.3.2.5.

<sup>233</sup> Cependant, la législation fédérale contenait déjà avant Schengen les principes et dispositions concernant les contrôles des personnes à la frontière (p. ex. conditions du franchissement des frontières).

- Dans le domaine des visas, les développements en vigueur de l'acquis de Schengen ne portent pratiquement que sur des aspects qui, en vertu de la large compétence législative de la Confédération en matière d'étrangers et d'asile (art. 121 Cst.), ont déjà été réglés auparavant par le droit fédéral. Il en va ainsi pour les développements définissant le cercle des Etats tiers dont les ressortissants sont soumis au visa obligatoire (dév. nº 6, 25, 95, 113, 114), réglant les conditions et les procédures de l'octroi des visas (en particulier code des visas, dév. nº 88), prévoyant la création de banques de données en vue de la saisie, de la gestion et de l'échange des données relatives aux visas (notamment le règlement VIS [dév. nº 63]) ou concernant le contenu et la forme de la vignette visa (dév. nº 64, 83 et 101). Les cantons sont donc en l'occurrence concernés surtout dans le cadre de l'exécution. Ils doivent notamment respecter les dispositions de Schengen en matière d'octroi de visas exceptionnels aux frontières extérieures (aéroports). En outre, ce sont les réglementations relatives aux services répressifs cantonaux exerçant des compétences en matière de police des étrangers (constatation d'un séjour illégal) ou dans le domaine des enquêtes pénales. En l'occurrence, la décision VIS (dév. nº 70) ouvre aux services répressifs de nouvelles possibilités d'obtenir des informations grâce à l'accès aux données enregistrées dans le VIS<sup>241</sup>
- Les développements en matière de *migrations* portent notamment sur le contenu et la forme des documents de voyage et des titres de séjour des ressortissants de pays tiers (dév. nº 2, 8, 16, 68, 86, 91 et 123; dév. nº 51, 84 et 124). Dans ce domaine, les cantons ne sont concernés qu'en marge. Alors que la Confédération est compétente pour édicter les règles visant les documents d'identité et passeports des ressortissants suisses (art. 38, al. 1, Cst.) ainsi que les titres de séjours des ressortissants de pays tiers (art. 121, al. 1, Cst.), ils sont chargés par le droit fédéral de tâches d'exécution liées à la délivrance des documents d'identité. De même, les cantons ne sont touchés qu'en marge pour ce qui est de la coopération consulaire sur place, deuxième axe principal des développements dans ce domaine. Il n'est toutefois pas exclu qu'ils participent au réseau OLI (dév. nº 33 et 117). Le réseau ICONet, qui permet des échanges d'informations dans le domaine des flux migratoires, (dév. nº 5 et 32) est utilisé par les autorités cantonales comme système d'alerte précoce pour communiquer les renseignements et les tendances concernant l'immigration clandestine et les filières de passeurs et pour coordonner les vols communs de rapatriement des personnes en séjour irrégulier. Enfin, le développement dans ce domaine porte sur la procédure applicable aux vols de rapatriement des ressortissants de pays tiers dans le pays de transit ou dans le pays d'origine (directive 2008/115/CE, dév. nº 78). Les dispositions concernées affectent le domaine de compétences des cantons, qui disposent d'attributions étendues en matière d'exécution des renvois (mesures de contrainte, notamment durant la détention d'exécution, détention en phase préparatoire et détention en vue du renvoi ou de l'expulsion, prestations de soutien fournies lors de la procédure de renvoi).

Pour l'instant, cet accès n'est pas possible, car il requiert une décision formelle de l'UE fixant la date d'application. Vu que tous les Etats Schengen se sont déclarés prêts, cela devrait être le cas dès l'automne 2013.

- Les développements de l'acquis de Schengen portant sur la coopération policière touchent systématiquement au domaine de compétence des cantons (souveraineté en matière de police). Ainsi, l'«initiative suédoise» (dév. nº 35) simplifie l'échange transfrontières d'informations entre les services répressifs des Etats de l'espace Schengen, la décision 2006/560/JAI (dév. nº 21) élargit le cadre de l'échange d'officiers de liaison, et l'utilisation du SIS représente un instrument performant au service d'un échange (préalable) d'informations policières rapide et efficace entre les Etats de l'espace Schengen. Ces instruments, qui étendent les possibilités de coopération transfrontalière offertes aux autorités compétentes, touchent au domaine de compétence des autorités cantonales de police et d'instruction. Enfin, les cantons sont aussi concernés par les dispositions de Schengen dans le domaine de la législation sur les armes (directive 2008/51/CE, dév. nº 56) vu qu'ils sont chargés de nombreuses tâches d'exécution en la matière (notamment en ce qui concerne l'autorisation et l'enregistrement de l'acquisition d'armes à feu).
- Pour terminer, le domaine de compétence des cantons est aussi directement touché par la décision-cadre 2008/977/JAI (dév. nº 77), qui règle la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire au titre de Schengen. La décision-cadre s'applique en particulier aux données utilisées par les autorités policières, douanières et judiciaires pour la prévention et la détection des infractions pénales, pour les enquêtes et les poursuites et pour l'exécution des sanctions pénales. Au vu des compétences parallèles de la Confédération et des cantons dans le domaine de la protection des données, les cantons ont aussi dû vérifier s'il fallait adapter le droit cantonal en vue de la mise en œuvre de ce développement²42.

# 5.2.2 Conséquences sur l'autonomie en matière d'organisation

Selon la deuxième dimension de l'autonomie, les cantons sont libres de définir leur organisation interne et leurs procédures politiques (autonomie en matière d'organisation). La reprise des développements de l'acquis de Schengen *n'affecte guère* cet aspect de l'autonomie cantonale. En effet, Schengen vise en premier lieu à développer les instruments de coopération *transfrontalière*. En règle générale, il n'est donc pas nécessaire de fixer des exigences relatives à la structure interne des autorités et aux procédures administratives; quant à l'aménagement de procédures politiques, il n'existe aucune exigence en la matière, comme nous l'avons déjà indiqué<sup>243</sup>.

Fondamentalement, la grande majorité des développements de l'acquis de Schengen s'appuie sur *l'organisation interne existante des autorités*. Les actes normatifs de l'UE pertinents se réfèrent aux autorités nationales<sup>244</sup> dans une forme très générale; ils donnent une indication abstraite de leur fonction («services répressifs», «autorités

<sup>&</sup>lt;sup>242</sup> Voir le message du 11 septembre 2009, FF **2009** 6105 ss.

<sup>&</sup>lt;sup>243</sup> Voir ch. 4.2.

Par autorités «nationales» ou autorités «de l'Etat membre», on entend toujours les autorités de l'Etat pris dans son ensemble, c'est-à-dire, le cas échéant, les autorités fédérales et celles des Etats fédérés.

consulaires»), voire ne mentionnent que les «autorités nationales compétentes». De cette manière, ils laissent au législateur de l'Etat intéressé le soin de déterminer quelles autorités nationales sont concernées concrètement par les dispositions. Citons à titre d'exemples l'«initiative suédoise» (dév. nº 35) ou la décision VIS (dév. nº 70): la première porte sur l'échange transfrontières d'informations policières entre les «services répressifs» et la seconde étend à ces services l'accès aux données enregistrées dans le système VIS. Les autorités précises concernées doivent être définies par la législation nationale<sup>245</sup>.

Les développements ne formulent que *rarement* des exigences en matière d'organisation, lorsque l'uniformité des structures nationales dans l'ensemble de l'espace Schengen semble nécessaire au bon fonctionnement d'un instrument ou lorsqu'une mesure vise précisément à harmoniser les droits nationaux. Mentionnons ici le manuel relatif à l'organisation des services des visas (dév. nº 108), les manuels SIRENE sur les systèmes SIS 1246 et SIS II (dév. nº 141), qui contiennent des directives et des recommandations précises sur l'organisation et les processus internes, ou le Fonds pour les frontières extérieures (dév. nº 36). Les dispositions d'application relatives à ce Fonds (dév. nº 57, 87, 103 et 115) contiennent des exigences détaillées concernant le système national de contrôle que les Etats de l'espace Schengen doivent mettre en place pour vérifier l'utilisation des moyens financiers obtenus du Fonds et pour prévenir les irrégularités. En Suisse, ces exigences n'intéressent toutefois que la Confédération. Par contre, quelques prescriptions d'organisation pouvant avoir des effets directs sur les cantons découlent de trois actes d'harmonisation, mais leur importance est dans l'ensemble marginale<sup>247</sup>:

- Dans le domaine de la surveillance des frontières extérieures, le code frontières Schengen (dév. nº 14, 69, 80, 88, 105 et 107) prévoit, certes sous une forme très générale, des règles en matière d'organisation à l'adresse des Etats Schengen, qui doivent veiller à une dotation suffisante des autorités compétentes en personnel, en moyens financiers et en matériel.
- Conformément aux dispositions de la décision-cadre 2008/977/JAI (dév. nº 77), les autorités compétentes doivent prendre des mesures techniques et organisationnelles garantissant la sécurité du traitement des données dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale. En outre, ils doivent charger une ou plusieurs autorités de contrôle indépendantes de surveiller l'application des normes de protection des données et de conseiller les autorités dans leurs activités.
- Selon la directive 2008/115/CE sur le retour des immigrants irréguliers (dév. nº 78), les Etats Schengen doivent, d'une part, mettre en place un système efficace de contrôle des retours forcés et, d'autre part, respecter les disposi-

6 Le manuel SIRENE relatif au SIS I, se basant sur la décision SCH/Com-ex (99) 6 (cf. annexe A, partie 3.A, AAS), a été modifié à plusieurs reprises dans le cadre du développement de l'acquis de Schengen (dév. nos 44, 47, 48 et 120).

La directive sur les armes modifiée par la directive 51/2008/CE (dév. nº 56) contient certes des exigences en matière d'organisation (création d'un registre électronique centralisé ou décentralisé d'informations sur les armes), mais celles-ci n'ont pas eu de conséquences pour les cantons, qui saisissaient déjà les acquisitions d'armes dans un système électronique.

Voir l'art. 3 LEIS (définition des «autorités de poursuite pénale de la Confédération») et l'art. 109a, al. 3, LEtr, en relation avec les art. 15 et 16 OVIS (obtention des données VIS par les «autorités de poursuite pénale»).

tions spécifiques relatives aux établissements pénitentiaires. Ils doivent prendre des mesures permettant soit de détenir les personnes qui doivent quitter le pays dans des centres de rétention spécialisés, soit de prévoir au moins des locaux séparés de ceux destinés aux prisonniers de droit commun.

# 5.2.3 Conséquences sur l'autonomie financière

L'autonomie financière est la troisième dimension de l'autonomie cantonale que la Confédération doit respecter dans l'exercice de ses compétences: les cantons ont une marge de manœuvre considérable dans la détermination, le prélèvement et l'utilisation des recettes; l'autonomie en matière de finances présuppose donc une vaste responsabilité en matière de financement de leurs tâches.

A ce jour, la reprise des développements de l'acquis de Schengen n'a pas *substantiellement* porté atteinte à cette dimension de l'autonomie cantonale. Les règles relatives à la coopération au titre de Schengen n'ont pas pour l'objet la perception d'impôts et de redevances; elles n'affectent que dans trois cas le prélèvement d'émoluments. La directive sur les armes 51/2008/CE (dév. nº 56), le code des visas (dév. nº 88) et le règlement (CE) nº 1931/2006 relatif au petit trafic frontalier (dév. nº 24) contiennent des dispositions ponctuelles en matière d'émoluments: soit elles les excluent purement et simplement, soit elles en harmonisent le montant dans l'espace Schengen. Cependant, les règles pertinentes ne concernent que la Confédération<sup>248</sup> ou elles n'ont pas d'importance pratique pour la Suisse<sup>249</sup>.

Si les développements de l'acquis de Schengen n'affectent pas l'autonomie financière au sens strict, ils peuvent bien évidemment avoir des répercussions sur les *finances* des cantons du fait que la reprise de ces développements peut entraîner des frais dépassant ceux qui sont liés à la procédure de mise en œuvre. Il en va ainsi notamment pour l'accomplissement de nouvelles tâches qui requièrent la mise en place de nouvelles structures<sup>250</sup> ou l'allocation de ressources nécessaires à l'exécution. En effet, l'élargissement de la palette de tâches peut exiger un réexamen et une redéfinition de l'affectation des ressources.

bien le montant des droits pour la délivrance d'un visa Schengen que les cas d'exemption.
 C'est les cas du règlement (CE) nº 1931/2006 (dév. nº 24), qui règle le montant des frais liés à la délivrance de permis de franchissement local des frontières terrestres extérieures de l'espace Schengen. Ce type de frontières extérieures n'existant pas en Suisse, cette réglementation est sans importance pour notre pays.

La directive 2008/51/CE (dév. nº 56) complète ainsi la directive sur les armes par la disposition astreignant les Etats Schengen à tenir un registre *informatisé* d'informations sur les armes. En l'occurrence, cela n'a pas de répercussions sur les cantons, qui avaient déjà informatisé leurs registres (cf. message du Conseil fédéral du 13 mai 2009, FF 2009 3194).

<sup>248</sup> La directive 91/477/CEE sur les armes modifiée par la directive 51/2008/CE (dév. nº 56) prévoit que l'acceptation d'une carte européenne d'arme à feu ne doit être subordonnée au paiement d'aucune taxe ou redevance, alors que le code des visas (dév. nº 88) fixe aussi bien le montant des droits pour la délivrance d'un visa Schengen que les cas d'exemption

# 5.3 Participation des cantons au développement de l'acquis de Schengen

### 5.3.1 Contenu des droits de participation

Vu la multiplication des traités internationaux, la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération est une condition importante et nécessaire du bon fonctionnement et de la stabilité du régime fédéral. C'est notamment vrai pour les développements de l'acquis de Schengen: les objets relevant de l'AAS affectent (potentiellement) les compétences attribuées par la Constitution aux cantons. Une disposition inscrite dans l'arrêté d'approbation<sup>251</sup> de l'AAS lors du débat parlementaire charge la Confédération et les cantons de régler dans une convention spéciale les modalités de leur collaboration en vue du développement de l'acquis de Schengen<sup>252</sup>. Cette convention<sup>253</sup>, négociée par le Conseil fédéral et la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), est entrée en vigueur le 1er avril 2009, après avoir été officiellement approuvée par les 26 cantons<sup>254</sup>. Elle consacre formellement l'étroite collaboration entre la Confédération et les cantons dans le domaine de Schengen/Dublin développée après la signature de l'accord d'association en 2004 et pratiquée jusque-là sur une base informelle. Quant au fond, le régime de participation des cantons est conforme aux principes inscrits dans la Constitution (art. 55 Cst.) et dans la loi fédérale du 22 décembre 1999 sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération (LFPC)<sup>255</sup>. La convention précise ces principes au vu des exigences particulières qui découlent de la participation institutionnalisée de la Suisse au développement de l'acquis de Schengen et de Dublin/ EURODAC256.

Les instruments de participation spécifiques prévus dans la convention<sup>257</sup>, qui ont fait leurs preuves dans la pratique, garantissent un équilibre entre l'intérêt légitime des cantons à sauvegarder leur marge de manœuvre (autonomie) et la nécessité de préserver la capacité d'action de la Confédération en matière de politique extérieure. Par ailleurs, dans le sens d'un fédéralisme coopératif, ils constituent un pilier du partenariat entre la Confédération et les cantons dans l'accomplissement de leurs tâches. En résumé, le régime de participation est composé de trois éléments-clés, que nous présentons ci-dessous.

<sup>251</sup> Arrêté fédéral du 17 décembre 2004 portant approbation et mise en œuvre des accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin, RS 362

Voir l'art. 1, al. 2, de l'arrêté fédéral.

<sup>253</sup> Convention du 20 mars 2009 entre la Confédération et les cantons relative à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen et de Dublin (ci-après: convention). RS 362.1.

Voir l'art. 14 de la convention.

<sup>255</sup> RS 138.1

Pour les détails, voir ch. 2.2 et 2.3.

<sup>257</sup> Sur les mécanismes de participation cantonale et sur les enseignements tirés des autres accords sectoriels, voir le rapport sur le fédéralisme, FF 2007 5634 ss.

### **Echange d'informations**

Premièrement, la Confédération et les cantons sont obligés à titre égal de se *transmettre à temps des informations détaillées* (art. 3 LFPC; art. 2, al. 3, 4 et 7 de la convention). Ce principe est indispensable à une collaboration efficace, que ce soit pour maîtriser les processus dynamiques de négociation au sein des comités et groupes de travail compétents de l'UE (groupes de travail COMIX) à Bruxelles ou pour assurer un déroulement sans heurts des procédures internes de reprise et de mise en œuvre des développements de l'acquis de Schengen.

L'obligation d'information réciproque porte sur l'ensemble des informations, documents et données qui sont ou qui pourraient être utiles à une collaboration constructive entre la Confédération et les cantons. La convention prévoit que les notifications des institutions de l'UE destinées à la Suisse (documents des groupes de travail COMIX et actes notifiés formellement à la Suisse dans la version définitive) doivent être immédiatement transmises aux cantons (art. 2, al. 2, en relation avec l'art. 7 de la convention). L'information réciproque joue aussi un rôle important dans la mise en œuvre d'un développement; c'est pourquoi la Confédération et les cantons s'informent suffisamment tôt des mesures engagées et de l'état de la procédure (art. 9, al. 2, de la convention).

La convention prévoit les mesures spécifiques ci-dessous visant à assurer le flux d'informations requis:

- La Confédération et les cantons doivent désigner des *organes de liaison* permettant de maîtriser et de regrouper conformément aux besoins les informations circulant dans les deux sens (art. 4 de la convention). Ainsi, un nouvel organe de liaison (sous les espèces d'un chargé de l'information) mis en place à l'Office fédéral de la justice sert, depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2005, d'interface dans l'échange d'informations entre la CdC, ou la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), d'une part, et les acteurs compétents dans le domaine des accords de Schengen/Dublin au sein du Département fédéral de justice et police. Il vient compléter les organes de liaison plus anciens du Département fédéral des affaires étrangères, établis auprès de la Direction des affaires européennes et de la Mission de la Suisse auprès de l'Union européenne.
- Par ailleurs, les cantons ont le droit d'accéder au système d'information interne à l'administration exploité par la Confédération et alimenté par la Mission de la Suisse auprès de l'Union européenne (art. 4, al. 2, de la convention). Ce système contient l'ensemble des documents élaborés en vue des réunions des différents groupes de travail COMIX (notamment ordres du jour, projets d'actes discutés, propositions et prises de position des Etats Schengen ou des institutions de l'UE impliquées). Il est ainsi garanti que les cantons peuvent en tout temps se faire une idée complète et précise de l'état (passé ou actuel) des travaux menés au sein des groupes de travail COMIX à Bruxelles.

### Participation aux consultations au sein des groupes de travail COMIX

Deuxièmement, les cantons participent directement aux activités des groupes de travail COMIX. Ce droit de participation, prévu pour les groupes de travail COMIX de tous les échelons<sup>258</sup>, ne permet pas seulement aux cantons de se procurer des informations à la source. Il offre aussi aux experts la possibilité d'un échange direct, garantissant la mise à contribution de l'expertise et du savoir-faire en matière d'exécution dont disposent les cantons. En leur qualité de membres de la délégation suisse, les représentants délégués par les cantons prennent part aux travaux préparatoires et aux analyses menées par la Confédération en vue des séances des groupes de travail COMIX. De plus, ils sont présents à Bruxelles, pour autant que les «compétences ou [les] intérêts essentiels» des cantons soient affectés (art. 6 de la convention). C'est le cas lorsque la reprise et la mise en œuvre d'un développement concernent d'importantes tâches d'exécution des cantons (art. 1, al. 2, LFPC). La Confédération et les cantons s'entendent au préalable sur les contributions et les prises de position de la délégation suisse au sein du groupe de travail COMIX. Toutefois, la direction de la négociation est en règle générale réservée au représentant de la Confédération (art. 6, al. 4, de la convention).

#### Consultation

Le troisième élément-clé du régime de participation des cantons est leur *consultation* régulière et complète (art. 4 LFPC; art. 5 de la convention) durant toutes les phases de la procédure de reprise des développements<sup>259</sup>:

- Durant la première phase (élaboration de l'acte par l'UE), l'échange a le plus souvent lieu ad hoc lors de la préparation et du suivi des séances des groupes de travail de l'UE. Les représentants de la Confédération et ceux des cantons sont alors tenus de faire les consultations nécessaires à leurs niveaux respectifs, sur les plans technique et politique, pour qu'il soit possible d'élaborer les positions communes de la délégation suisse et d'adopter une approche coordonnée vis-à-vis de l'UE ou des Etats associés à Schengen (art. 1, let. a, en relation avec l'art. 5, al. 1, de la convention).
- En vue des décisions nécessaires à la reprise d'un développement (deuxième phase de la procédure), l'office chef de file consulte *formellement* les cantons en même temps que les autres services fédéraux intéressés, sollicités lors de la consultation des offices (art. 8 de la convention). Il s'agit, avant que le Conseil fédéral ne décide de conclure l'échange de notes, non seulement d'examiner l'opportunité de la reprise du développement, mais aussi de clarifier les questions juridiques et techniques liées à l'exécution lorsque celle-ci incombe (totalement ou en partie) aux cantons<sup>260</sup>. La Confédération

Sur les phases de la procédure de reprise, voir ch. 2.1.

<sup>258</sup> Ce droit est aussi garanti pour les séances du comité mixte dans sa forme d'organe paritaire chargé de l'administration de l'AAS, pour autant que les sujets qu'il traite affectent les compétences ou les intérêts des cantons. Sur les tâches administratives du comité mixte, voir ch. 2.2.

<sup>260</sup> Il s'agit notamment de répondre à la question de savoir si la mise en œuvre d'un développement exige des adaptations de lois cantonales, ce qui a des conséquences directes sur les délais de reprise à respecter vis-à-vis de l'UE. Sur la réserve relative à «l'accomplissement des exigences constitutionnelles», voir ch. 2.3.2.

doit donc accorder une importance particulière à la position des cantons lorsque la reprise ou la mise en œuvre du nouvel acte «affecte leurs compétences ou leurs intérêts essentiels» (art. 8, al. 2, de la convention), même si c'est la Confédération qui décide en dernier lieu de la reprise (art. 8, al. 1, de la convention).

Après la conclusion de l'échange de notes concernant la reprise du développement, les cantons sont consultés en vertu de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo)<sup>261</sup> dans le cadre de la procédure d'approbation d'un traité international ou de sa mise en œuvre en droit fédéral. Une consultation est organisée lorsque l'échange de notes est sujet au référendum en matière de traités internationaux selon l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.<sup>262</sup> ou qu'il touche des «intérêts essentiels des cantons» (art. 3, al. 1, let. c, LCo). En outre, une consultation est prévue lorsque la mise en œuvre du développement exige des adaptations au niveau de la loi (art. 3, al. 1, let. b, LCo) ou, en cas de reprise par voie d'ordonnance, lorsque les cantons «sont particulièrement concernés» (art. 3, al. 3, LCo)<sup>263</sup>.

La consultation des cantons remplit plusieurs fonctions. Sur le plan politique, elle leur permet d'assumer leur responsabilité en dialogue avec la Confédération et de faire entendre leurs attentes et leurs intérêts. Même si leurs prises de position n'ont en dernier lieu pas de force obligatoire de jure, leur participation n'en contribue pas moins à mieux étayer les décisions sur le plan interne. Par ailleurs, elle garantit que la Confédération et les cantons s'engagent effectivement dans la procédure de mise en œuvre, qui peut se traduire par des obligations à leur adresse. La Confédération et les cantons doivent donc pouvoir tabler de part et d'autre sur une collaboration étroite et constructive. Du point de vue de la Confédération, la consultation sert en premier lieu à coordonner les activités législatives quant au fond et dans le temps aux niveaux fédéral et cantonal (art. 5, al. 2, de la convention). En effet, la Confédération est responsable vis-à-vis de l'UE d'assurer une reprise et une mise en œuvre ponctuelles et correctes des développements notifiés. Du point de vue des cantons, la consultation garantit que, lors de la pesée des intérêts, la Confédération prend équitablement en considération leurs positions (politiques) et les connaissances dont ils disposent, ce qui contribue à rendre exécutables les solutions qu'elle adopte.

# 5.3.2 Organisation au niveau cantonal

Conformément à l'art. 2, al. 2, de la convention, la Confédération et les cantons sont tenus de prendre, dans leur domaine de compétences, les «mesures organisationnelles propres à permettre à la Suisse de remplir à temps et efficacement [ses] obligations internationales». Afin d'optimiser dans toute la mesure du possible la coopération et la participation durant toutes les phases du processus de reprise, allant de l'élaboration d'un développement au sein de l'UE à la reprise et, le cas échéant, à la

<sup>261</sup> RS **172.061**.

262 C'est notamment le cas lorsque le développement contient «des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales».

<sup>263</sup> En d'autres termes, les cantons sont invités à prendre position dans le cadre d'une consultation lorsque la reprise ou la mise en œuvre du développement relève de la compétence de l'Assemblée fédérale (modèle 3) ou, si elle est du ressort du Conseil fédéral (modèle 2), lorsque les cantons sont particulièrement concernés.

mise en œuvre en Suisse, les cantons ont créé l'*Organisation intercantonale* d'accompagnement Schengen/Dublin (OASD), chargée du suivi technique et politique des négociations afin d'assurer la participation active des cantons.

L'OASD est organisée en plusieurs groupes de travail thématiques intercantonaux; en règle générale, les membres sont nommés à la demande de la CCDJP par le Bureau de la CdC, auquel ils sont subordonnés pour ce qui est de l'exercice de leur activité au sein de l'OASD.

- A des fins de participation technique, les experts des administrations cantonales sont délégués dans un des cinq groupes de travail thématiques («coopération policière», «migration et asile», «coopération judiciaire», «frontières» et «protection des données»). Ils siègent dans les groupes de travail COMIX à Bruxelles. Ils ont aussi pour tâche d'accompagner l'élaboration des développements dans l'optique des cantons et de préparer la consultation qui sera organisée par l'office fédéral compétent en amont de la reprise de ces développements. En font partie l'examen des informations et l'établissement régulier de rapports<sup>264</sup> en vue des consultations menées au niveau de la Confédération et au niveau des cantons. La coordination de la procédure de consultation incombe en revanche au secrétariat général de la CCDJP.
- Si une discussion approfondie semble indiquée ou que des décisions politiques de principe s'imposent, les membres des groupes thématiques font appel à un groupe de travail horizontal composé de membres des gouvernements cantonaux et chargé de l'accompagnement politique de la négociation menée au sein des groupes de travail COMIX. Les membres de gouvernement, dotés du pouvoir de donner des instructions aux groupes de travail thématiques de l'OASD, assurent au besoin suffisamment tôt une information de tous les membres du groupe de travail horizontal et la consultation d'autres acteurs cantonaux concernés (notamment la CCDJP et le Bureau de la CdC).

#### 5.3.3 Défis à relever

La possibilité de prendre part de manière constructive à l'élaboration des développements au niveau de l'UE au titre des droits de participation prévus par l'AAS représente une nouvelle tâche pour la Confédération et les cantons. Un accomplissement effectif et efficient de cette tâche implique un volume de travail non négligeable. Cependant, le principal défi que doivent à cet égard relever la Confédération et les cantons consiste à *coordonner à temps* leurs activités; il en va de même pour la procédure subséquente de reprise et de mise en œuvre<sup>265</sup>. Vu les *délais parfois très* serrés, une collaboration harmonieuse entre la Confédération et les cantons requiert de tous les acteurs une forte volonté de coopération, un ferme engagement et une grande souplesse.

Une concertation préalable quant au fond entre la Confédération et les cantons en vue de la formulation d'une position suisse est essentielle lors de l'élaboration de nouveaux actes au sein des groupes de travail COMIX. Selon les priorités politiques

Voir le rapport sur le fédéralisme, FF **2007** 4645 s.

<sup>264</sup> Les rapports portent pour l'essentiel sur la question de savoir si et dans quelle mesure un développement repris doit être transposé ou exécuté au niveau cantonal.

de l'UE, cette phase se caractérise souvent par un rythme soutenu de négociation et par des temps de réaction très réduits, les Etats Schengen n'ayant qu'une influence limitée à cet égard. La mise à disposition des ressources requises, une attitude anticipatrice des représentants au sein des groupes de travail COMIX et des mécanismes simples de concertation et de prise de décision garantissent à cet égard une conduite des négociations efficace et constructive.

Des délais contraignants sont également prévus pour la reprise et la mise en œuvre des développements<sup>266</sup>. Le principal défi consiste à organiser les travaux nécessaires de telle manière que la volonté politique puisse se former dans les règles aux niveaux fédéral et cantonal, ce qui exige avant tout de la Confédération d'anticiper et d'appliquer à temps les procédures requises. Il en est ainsi lorsque la reprise d'un développement rend nécessaire une exécution au niveau des cantons, qui doivent alors connaître le plus tôt possible les mesures prévues au niveau fédéral.

#### 5.4 Evaluation

L'intensification de la coopération internationale et l'impact du droit international sur l'ordre juridique de la Suisse mettent notre Etat fédéral devant un défi. D'une manière générale, les engagements contractés par la Confédération dans l'exercice de ses compétences en matière de politique extérieure risquent d'affecter les cantons et de restreindre la marge de manœuvre législative dont ceux-ci disposent dans leur domaine d'attributions. C'est le cas de la coopération au titre de Schengen, qui couvre des secteurs relevant en droit interne de la compétence des cantons.

Il importe donc que les cantons puissent participer de manière décisive à la formation de la volonté sur le plan fédéral, en particulier en matière de politique extérieure. Le «fédéralisme coopératif» apparaît donc comme un développement logique: il permet en effet de préserver la capacité d'action de la Confédération vis-à-vis de l'extérieur tout en compensant le risque de voir réduite l'autonomie cantonale par des instruments de participation efficaces. Les cantons ont relevé le caractère exemplaire des instruments de participation prévus par la convention relative à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen et de Dublin, qui garantissent un étroit partenariat entre eux et la Confédération dans ce domaine<sup>267</sup>. Ces instruments, qui se sont aussi avérés satisfaisants du point de vue du Conseil fédéral, serviront très certainement de base aux futures réflexions sur l'approfondissement de la collaboration entre la Confédération et les cantons.

# 6 Conséquences sur la sécurité

La coopération Schengen constitue un pilier essentiel de l'architecture de la sécurité au sein de l'Union européenne, grâce au fait que la coopération établie entre les Etats membres de l'UE dans les domaines de la police, de la justice et de la migration a été renforcée. A l'origine, elle avait comme objectif premier de supprimer le

<sup>&</sup>lt;sup>266</sup> Voir ch. 2.3.1.

<sup>267</sup> Conférence des gouvernements cantonaux, «Réformes intérieures visant à consolider l'organisation étatique fédérale et démocratique dans le cadre de la politique européenne du Conseil fédéral», prise de position des gouvernements cantonaux du 24 juin 2011, ch. 12.

contrôle des personnes aux frontières intérieures afin de parachever la libre circulation des personnes instaurée dans le cadre du marché unique de l'UE. Parallèlement, une série de mesures a été adoptée pour tenir compte des besoins de sécurité légitimes des Etats concernés. Schengen s'est développé, au fil des années, pour devenir un instrument important de lutte contre la criminalité transfrontalière.

La Suisse participe depuis le 12 décembre 2008 sur le plan opérationnel à cette coopération. Par conséquent, sur la base du cadre juridique instauré par l'acquis tel que repris par la Suisse lors de son association à la coopération au titre de Schengen, et renforcé par les développements adoptés ultérieurement, les autorités suisses bénéficient de mécanismes efficaces pour veiller au maintien de la sécurité intérieure non seulement sur le territoire national, mais également au sein de l'espace Schengen. Il sera donné ci-après un aperçu des principaux développements de l'acquis de Schengen qui contribuent à renforcer de manière significative le maintien de la sécurité.

# 6.1 Aperçu

Au sein de l'espace Schengen, les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans qu'un contrôle des personnes<sup>268</sup>, quelle que soit leur nationalité, soit effectué<sup>269</sup>. Pour répondre en particulier aux besoins en matière de sécurité, la suppression de ces contrôles s'est accompagnée d'un certain nombre de mesures donnant aux Etats Schengen des moyens d'action et des instruments efficaces pour lutter contre les différentes formes de criminalité et d'abus lors du franchissement de frontières.

L'acquis de Schengen, tel que repris par la Suisse lors de son association à la coopération au titre de Schengen, contenait déjà divers actes et mesures visant le *renforcement des contrôles aux frontières extérieures*, la possibilité *d'actions aux frontières intérieures et dans les zones frontalières* (telles que la poursuite et l'observation transfrontalière), des instruments de *lutte contre l'immigration illégale* (notamment par l'introduction d'un devoir de diligence des transporteurs aériens (carrier sanctions) ou par l'intermédiaire de bases de données telles API<sup>270</sup>) ainsi que l'établissement d'une *collaboration policière* entre Etats Schengen dans la lutte contre la criminalité transfrontalière (en particulier au moyen du *Système d'information Schengen* – le SIS).

Par le terme «contrôle des personnes», on entend dans le cadre de la coopération au titre de Schengen les contrôles effectués aux frontières, en réponse exclusivement à l'intention de franchir une frontière ou à son franchissement indépendamment de toute autre considération, consistant en des vérifications aux frontières et en une surveillance des frontières.
 Article 20 du réclement (CE) nº 56/2/006 («Code frontières Schengen» dev nº 14)

Article 20 du règlement (CE) nº 562/2006 («Code frontières Schengen», dév. nº 14).

«Advanced Passenger Information». Selon la directive 2004/82/CE, que la Suisse a reprise en tant qu'acquis de Schengen (annexe B de l'AAS), les Etats Schengen doivent créer les conditions juridiques et techniques nécessaires pour permettre aux compagnies aériennes de transmettre aux autorités de contrôles aux frontières, à la demandes de celles-ci, certaines données relatives aux passagers de vols non Schengen («données API») sitôt l'enregistrement des passagers terminé. En vertu de l'art. 104 LEtr, l'ODM exige des compagnies aériennes qu'elles communiquent, avant le décollage, des données relatives aux passagers (données personnelles, indications concernant le document de voyage et le vol) sur certains vols non Schengen, suite à quoi il transfère ces informations aux organes de contrôle aux frontières.

L'acquis de Schengen a été renforcé par une série de développements ultérieurs qui sont venus consolider ou compléter les instruments existants. Plusieurs de ces développements ont apporté une réelle plus-value en matière de sécurité au sein de l'espace Schengen. Ainsi, la création de l'agence FRONTEX (dév. nº 1 et 37) a permis la mise en place d'un mécanisme d'action conjointe et d'un mécanisme de surveillance et de contrôle renforcé aux frontières extérieures. L'adoption du code frontières Schengen (dév. nº 14) a permis d'établir des règles communes de contrôle applicables en particulier aux frontières extérieures, renforçant ainsi le travail des autorités nationales. L'amélioration des contrôles aux frontières tient également au Fonds pour les frontières extérieures (dév. nº 36), lequel permet de soutenir les efforts de chaque Etat Schengen par un renforcement à long terme de ses ressources de contrôle opérationnel. Le code des visas (dév. nº 88) a uniformisé les procédures d'octroi de visas afin de permettre aux autorités compétentes non seulement de travailler sur la bases de règles communes, mais également d'éviter certains abus. La mise en place du VIS (dév. nº 63 et 70) a non seulement contribué au renforcement des mécanismes en matière de visa, mais permet aussi de soutenir les autorités nationales de poursuite pénale dans leur travail de lutte contre la criminalité et l'immigration illégale. Le fonctionnement de la coopération policière entre Etats Schengen a été intensifié grâce notamment à la simplification de l'échange d'informations entre les services répressifs (dév. nº 34) et à la mise en place du SIS II (dév. nº 28, 31 et 42). Les documents de voyage, les passeports et les titres de séjour ont été davantage sécurisés grâce à l'introduction d'éléments biométriques qui contribuent à réduire les risques d'une utilisation à des fins frauduleuses (dév. nº 2 et 51).

De par son association à Schengen, la Suisse profite donc pleinement, du point de vue de la sécurité, des procédures harmonisées, d'une coopération opérationnelle étroite et institutionnalisée et de l'amélioration de l'échange d'informations au niveau européen. Dans ce contexte, il convient en outre d'observer que la sécurité intérieure est maintenue grâce au contrôle du trafic de marchandises que la Suisse continue d'opérer à ses frontières, lequel, combiné avec la coopération au titre de Schengen, déploie des effets positifs en termes sécuritaires.

# 6.2 Contributions de divers instruments de Schengen

#### 6.2.1 Dans le domaine des frontières

La suppression des contrôles des personnes aux frontières intérieures de l'espace Schengen s'est accompagnée d'une harmonisation des procédures et de mesures de compensation qui permettent aux Etats Schengen d'assurer et de maintenir un niveau élevé de sécurité sur leur territoire. Dans ce contexte, plusieurs développements de l'acquis de Schengen, en particulier le code frontières Schengen (dév. nº 14), ont contribué de manière significative à renforcer l'action des autorités nationales.

#### Renforcement des contrôles aux frontières extérieures

Le maintien de la sécurité sur le territoire des Etats Schengen passe d'abord par le renforcement des contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen. Ce renforcement a notamment été rendu possible grâce à l'adoption du *code frontières Schengen*. Parallèlement, grâce à la création de *l'agence FRONTEX* et du *Fonds pour les frontières extérieures*, les Etats Schengen ont la possibilité de bénéficier de soutien opérationnel et financier lorsque surviennent des problèmes majeurs à leurs frontières extérieures, et ce dans le but de garantir le maintien d'un niveau élevé de sécurité.

# L'harmonisation des procédures de contrôle des personnes aux frontières extérieures

Dans la mesure où il est effectué lors de l'entrée dans l'espace Schengen, le contrôle des personnes lors du franchissement d'une frontière extérieure joue un rôle essentiel en vue du maintien de la sécurité intérieure des Etats Schengen. Il était donc important que ces contrôles soient renforcés et leur procédure harmonisée. Ce fut chose faite avec l'adoption du *code frontières Schengen* (règlement [CE] nº 562/2006, dév. nº 14) qui établit des règles communes relatives au franchissement des frontières. Ce développement de l'acquis de Schengen regroupe en un seul acte les dispositions en matière d'entrée et de contrôle aux frontières qui figuraient auparavant dans différents textes de l'acquis (en particulier les art. 2 à 8 CAAS et le Manuel commun<sup>271</sup>).

Le code frontières Schengen constitue pour les autorités nationales un instrument essentiel pour le maintien de la sécurité intérieure. En effet, la sécurité des Etats Schengen est en premier lieu assurée grâce au fait que les frontières extérieures de l'espace Schengen ne peuvent être franchies en particulier par des ressortissants de pays tiers que si toutes les conditions d'entrée sont remplies. Le code frontières Schengen définit de manière détaillée ces conditions ainsi que les modalités du contrôle effectué aux frontières extérieures<sup>272</sup>. L'harmonisation des modalités de contrôles aux frontières extérieures opérée sur la base du code frontières Schengen constitue donc un apport important pour la sécurité du territoire dans la mesure où tous les Etats Schengen sont tenus d'appliquer les mêmes standards.

En Suisse, les aéroports pour les vols en provenance ou à destination d'une localité hors espace Schengen constituent les seules frontières extérieures. Les polices cantonales et le Cgfr y effectuent les contrôles conformément aux dispositions de l'acquis Schengen en vigueur. Toutes les personnes en provenance ou à destination de pays n'appartenant pas à l'espace Schengen sont soumises à une vérification minimale. Celle-ci vise à établir leur identité, y compris l'examen de la validité et l'authenticité des documents de voyage, lorsqu'un contrôle plus détaillé est permis sur la base de vérifications réalisées à l'improviste.

Les ressortissants des pays tiers – c'est-à-dire toutes les personnes qui ne sont pas ressortissantes d'un Etat membre de l'UE ou d'un Etat Schengen – sont quant à eux, lors du franchissement de la frontière, dans tous les cas soumis à une vérification

<sup>271</sup> Décision SCH/Com-ex(99) 13 du Comité exécutif Schengen du 28 avril 1999 (voir l'annexe A, partie 3, de l'AAS ainsi que les actes modificateurs dans l'annexe B de l'AAS

<sup>272</sup> Art. 4 ss du code frontières Schengen (dév. nº 14) et annexe VI, ch. 2.

plus approfondie. Lors de l'entrée<sup>273</sup> dans l'espace Schengen, les conditions suivantes sont vérifiées:

- être en possession d'un document ou de documents de voyage en cours de validité permettant le franchissement de la frontière,
- être en possession d'un visa en cours de validité si celui-ci est requis sur la base de l'acquis de Schengen,
- justifier l'objet et les conditions du séjour envisagé, et disposer des moyens de subsistance suffisants.
- ne pas être signalé aux fins de non-admission dans le SIS,
- et ne pas être considéré comme constituant une menace pour l'ordre public, la sécurité intérieure, la santé publique ou les relations internationales de l'un des Etats Schengen<sup>274</sup>.

Afin d'assurer que les règles relatives au contrôle des personnes aux frontières soient uniformément mises en œuvre par l'ensemble des autorités nationales compétentes pour exercer des fonctions de contrôle aux frontières, un Manuel pratique à l'intention des garde-frontières (manuel Schengen), contenant des lignes directrices communes, des bonnes pratiques et des recommandations sur le contrôle aux frontières a également été établi (dév. nº 59). Le respect de ces conditions est – à l'instar de la correcte application de l'acquis de Schengen en général – contrôlé dans le cadre d'évaluations régulières<sup>275</sup>. Dans ce contexte, il convient également de mentionner l'utilité des systèmes informatiques et des bases de données utilisés dans le cadre des contrôles des personnes aux frontières extérieures, tels que le SIS, API<sup>276</sup> ou le VIS<sup>277</sup>. Dans la mesure où ils permettent un contrôle plus efficace, ces systèmes contribuent au maintien de la sécurité des Etats.

La mise en place de l'agence FRONTEX et du Fonds pour les frontières extérieures

Au sein de l'espace Schengen, la responsabilité du contrôle et de la surveillance opérés aux frontières extérieures incombe aux Etats Schengen. Pour assurer un niveau de sécurité adéquat, ces derniers doivent veiller à ce que l'acquis de Schengen soit appliqué de manière correcte, notamment s'agissant des frontières extérieures. Lorsque les Etats Schengen doivent faire face à des situations difficiles qui seraient susceptibles de compromettre le bon fonctionnement de l'acquis et la sécurité intérieure, ils peuvent notamment avoir recours au soutien opérationnel de

<sup>277</sup> Voir ch. 6.2.2.

<sup>273</sup> Lors de la sortie, dont le contrôle est effectué de manière moins prioritaire sous certaines conditions, les mêmes principes s'appliquent. En particulier, le contrôle à la sortie vise également à vérifier si les personnes concernées disposent d'un document de voyage valable, si elles ne constituent pas un danger pour l'ordre public, pour la sécurité intérieure ou pour les relations internationales d'un Etat Schengen. Voir art. 7, al. 3, let. b et c, du code frontières Schengen.

<sup>274</sup> Art. 5 du code frontières Schengen (dév. nº 14). Exceptionnellement, un Etat Schengen peut autoriser l'entrée sur son territoire d'un ressortissant d'un Etat tiers qui ne remplit pas toutes les conditions d'entrée, par exemple pour des motifs humanitaires ou d'intérêt national. Ces conditions ont été reprises dans la législation nationale (art. 5 LEtr; art. 2 OFY).

<sup>275</sup> Voir la décision du Comité exécutif Schengen du 16 Septembre 1999, SCH/Com-ex (98) 26 def. (voir l'annexe A, partie 3, de l'AAS).

<sup>276</sup> Advanced Passenger Information; voir la directive 2004/82/CE (contenue dans l'annexe B de l'AAS).

l'agence FRONTEX, et en particulier aux équipes d'intervention rapide aux frontières (RABITS). La protection des frontières extérieures a en effet été renforcée par la mise en place de l'*agence FRONTEX*. Il s'agit également d'une contribution significative pour la sécurité intérieure dans l'ensemble de l'espace Schengen. Le règlement (CE) nº 2007/2004 portant création de l'agence FRONTEX (dév. nº 1) institue, sur la base d'une coopération opérationnelle, une coordination des efforts et un soutien aux Etats Schengen en matière de contrôle et de surveillance des frontières extérieures.

Compte tenu des défis que représente la mise sur pied d'une «gestion intégrée» des contrôles aux frontières pour l'ensemble des Etats Schengen, le renforcement de la coopération par une assistance technique et opérationnelle (basée sur la mise en commun des équipements et des ressources nécessaires en matière de contrôle des frontières, y compris maritimes) est une nécessité pour la sécurité intérieure non seulement des Etats confrontés à une situation difficile, mais également de tous les Etats Schengen. Outre la coordination opérationnelle, l'agence FRONTEX prête assistance aux Etats Schengen pour la formation de leurs gardes-frontières nationaux (formation au niveau européen, séminaires, formation complémentaire) et effectue des évaluations des risques générales ou spécifiques.

La création des équipes d'intervention rapide aux frontières, également dénommées RABITS, mises sur pied par le règlement (CE) nº 863/2007 («règlement RABIT», dév. nº 37), contribue également à l'amélioration de la sécurité par le renforcement de la solidarité et de l'aide mutuelle entre Etats Schengen. En outre, parallèlement aux équipes d'intervention rapide qui n'interviennent que dans les situations urgentes et exceptionnelles, des équipes conjointes d'appui ont été créées par le règlement (UE) nº 1168/2011 (dév. nº 128). Ces équipes de gardes-frontières détachés par les Etats Schengen, qui interviennent à titre d'appui lors d'opérations conjointes, sont engagées selon le programme annuel de travail de l'agence FRONTEX dans tous les cas où un Etat Schengen a besoin d'une assistance technique ou opérationnelle.

La Suisse participe au maintien de la sécurité aux frontières extérieures par l'envoi de personnes compétentes dans le cadre des opérations organisées par l'agence FRONTEX<sup>278</sup>. Au cours de l'année 2012, 40 personnes (39 personnes du Cgfr et une personne de la police du canton de Zurich) ont pu participer à diverses opérations<sup>279</sup>. A l'inverse, si la situation à ses frontières extérieures devait rencontrer certaines difficultés, la Suisse pourrait également demander à l'agence un soutien de la part des autres Etats Schengen.

La protection des frontières extérieures de l'espace Schengen, et donc le maintien de la sécurité intérieure sur le territoire des Etats Schengen, sont également assurés par l'intermédiaire du *Fonds pour les frontières extérieures* (décision nº 574/2007/CE, dév. nº 36). Ce Fonds met en œuvre le principe de solidarité entre Etats Schengen par l'octroi d'aides financières qui permettent aux Etats de supporter à long terme des coûts élevés pour assurer la protection des frontières extérieures. Grâce au soutien financier du Fonds pour les frontières extérieures, l'étendue et l'efficacité des ressources disponibles pour le contrôle ont été renforcées dans une perspective à long terme. Ce principe de solidarité permet de compenser les différences existant

S'agissant des jours de déploiement fournis, voir également sous le ch. 6.2.1.

<sup>278</sup> Un arrangement complémentaire (RS 0.362.313) a été conclu le 30 septembre 2009 entre la Suisse et la Communauté européenne pour régler les modalités de la participation de la Suisse à l'agence FRONTEX. Il est entré en vigueur le 1er août 2010.

entre les Etats s'agissant de la gestion des frontières extérieures (compte tenu par exemple de la longueur ou de l'importance géopolitique de leurs frontières terrestres ou maritimes, du niveau de pression migratoire ou de la charge de travail des services nationaux relative à l'examen des demandes de visas et à leur délivrance). Dans la mesure où il permet d'améliorer la densité et la qualité des contrôles aux frontières afin de réduire l'immigration clandestine, le Fonds contribue à assurer la protection du territoire de l'ensemble de l'espace Schengen<sup>280</sup>. Depuis 2009, la Suisse participe de fait au Fonds pour les frontières extérieures, ce qui lui donne droit à une allocation annuelle destinée à cofinancer des mesures liées à la surveillance des frontières extérieures<sup>281</sup>.

#### Abolition des contrôles aux frontières intérieures

L'acquis de Schengen a entraîné la disparition des contrôles de personnes aux frontières intérieures (terrestres, maritimes et aériennes) de l'espace Schengen s'ils sont effectués exclusivement au motif qu'une personne a l'intention de franchir une frontière, ou à l'occasion de son franchissement.

Les contrôles de marchandises (et notamment les contrôles douaniers) ont en revanche été maintenus en Suisse, garantissant ainsi la recherche ciblée de biens volés, de marchandises de contrebande, de drogue et d'armes. Dans ce cadre, la vérification de l'identité d'une personne est parfois nécessaire. Des contrôles de personnes sont admis dans le cadre d'un contrôle douanier pour des raisons de sécurité, pour autant toutefois qu'ils s'avèrent nécessaires et proportionnés (par ex., pour connaître l'origine de certaines marchandises que la personne transporte) ou en cas de soupçon de nature policière.

Hormis ces cas, les contrôles des personnes ne sont pas autorisés à la frontière. La sécurité intérieure des Etats Schengen est néanmoins garantie grâce à la possibilité qu'ont les autorités nationales de mettre en place différentes mesures de compensation ou de remplacement. Dans ce domaine également, il convient de prendre en compte le code frontières Schengen, qui contient les règles de base relatives aux contrôles de police ainsi qu'à la réintroduction temporaire des contrôles des personnes aux frontières intérieures.

#### Le maintien des contrôles de police

L'acquis de Schengen n'a pas affecté *l'exercice des compétences de police* par les autorités compétentes d'un Etat Schengen sur son territoire. Chaque Etat Schengen, qui demeure responsable de la protection de la sécurité intérieure et du maintien de l'ordre public (y compris dans la zone frontalière), a le droit de mettre en œuvre, outre les mesures prévues par l'acquis de Schengen, des mesures nationales supplémentaires, pour autant toutefois que ces mesures ne soient pas contraires à l'acquis.

<sup>281</sup> Voir sous le ch. 7.2.1.

<sup>280</sup> Le Fonds pour les frontières extérieures expire fin 2013. Il devrait être remplacé par un «Fonds pour la sécurité intérieure» (FSI), qui relève en partie de Schengen. Voir la proposition de la Commission pour un règlement du Parlement européen et du Conseil portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas, COM (2011) 750 final.

Afin de maintenir la sécurité intérieure de son territoire, la Suisse a notamment la possibilité d'effectuer des contrôles de personnes par des *patrouilles mobiles* sur l'ensemble de son territoire, y compris dans les *zones frontalières*. En Suisse, ces contrôles relèvent principalement de la compétence des polices cantonales, et dans certains cas des compétences du Cgfr<sup>282</sup>. Ces contrôles peuvent être effectués librement et renforcés en cas de besoin, tant qu'ils n'ont pas un effet équivalent à celui des vérifications opérées à la frontière. Le code frontières Schengen contient une liste non exhaustive de critères à appliquer pour apprécier si l'exercice des compétences de police a ou non un effet équivalent à celui des vérifications des personnes aux frontières; les mesures de police ne sont pas considérées comme équivalentes aux vérifications aux frontières lorsqu'elles:

- n'ont pas pour objectif le contrôle des personnes aux frontières,
- sont fondées sur des informations générales et l'expérience des services de police relatives à d'éventuelles menaces pour la sécurité publique et visent, notamment, à lutter contre la criminalité transfrontalière,
- sont conçues et exécutées d'une manière clairement distincte des vérifications systématiques des personnes effectuées aux frontières extérieures,
- sont réalisées sur la base de vérifications effectuées à l'improviste<sup>283</sup>.

En outre, sur le plan de la sécurité, il convient de rappeler que le code frontières Schengen (dév. nº 14) n'a pas touché les obligations relatives à la détention, au port et à la présentation de titres et documents prévues par le droit national, ni l'obligation pour les personnes qui ne sont pas ressortissantes d'un Etat Schengen de se déclarer aux autorités compétentes de l'Etat Schengen sur le territoire duquel elles pénètrent<sup>284</sup>.

Le rétablissement temporaire des contrôles des personnes aux frontières intérieures

Le code frontières Schengen (dév. nº 14) permet aux Etats Schengen de *réintroduire* de manière temporaire les contrôles des personnes aux frontières intérieures, ou sur une partie de celles-ci, lorsque l'ordre public ou la sécurité intérieure sont menacés. Cette possibilité n'est toutefois pas nouvelle puisqu'elle était déjà prévue dans la CAAS<sup>285</sup>.

Conformément à l'art. 23, al. 1, du code frontières Schengen, les Etats Schengen ont en effet la possibilité de rétablir exceptionnellement les contrôles à leurs frontières intérieures en cas de menace grave à leur ordre public ou à leur sécurité intérieure durant une période limitée (pour une durée maximale de 30 jours ou pour la durée

282 Sur la répartition des compétences entre autorités cantonales compétentes en matière de sécurité et le Cgfr, voir le rapport Malama, FF 2012 4161.

Voir l'annexe A, partie 1, de l'AAS.

<sup>283</sup> Art. 21, let. a, 2º phrase, du code frontières Schengen (dév. nº 14). La Commission européenne a notamment établi des lignes directrices à l'attention des Etats Schengen afin de garantir une mise en œuvre et une interprétation cohérente de l'acquis de Schengen, notamment s'agissant des mesures de police dans les zones frontalières intérieures; voir la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Rapport semestriel sur le fonctionnement de l'espace Schengen (1ºr novembre 2011 à 30 avril 2012), du 16 mai 2012, COM (2012) 230 final, p. 16.

Art. 21. let. b. c et d. du code frontières Schengen.

prévisible de la menace grave si elle est supérieure à 30 jours)<sup>286</sup>. L'Etat qui souhaite le faire doit en aviser dès que possible les autres Etats Schengen ainsi que la Commission européenne<sup>287</sup>. Si une action urgente et immédiate est nécessaire, l'Etat concerné peut agir immédiatement et informer les autres Etats Schengen et la Commission européenne par la suite<sup>288</sup>. Dans ce contexte, la marge de manœuvre des Etats est limitée dans la mesure où l'art. 23, al. 1, du code frontières Schengen pose des conditions restrictives. Pour que la réintroduction des contrôles des personnes aux frontières intérieures soit possible, la menace grave à l'ordre public ou à la sécurité intérieure doit être concrète et il doit être très probable qu'elle se produise. De simples conjectures, en l'absence d'élément concret, ne sont pas suffisantes. Il faut en outre que la situation de l'Etat qui souhaite rétablir les contrôles des personnes aux frontières nationales se distingue de celle des autres Etats Schengen de l'espace Schengen<sup>289</sup>.

La Suisse, qui n'a pas encore fait usage de cette possibilité en pratique, a réglé la procédure à suivre dans le cadre de l'OEV. L'art. 22 OEV prévoit que lorsque les conditions prévues à l'art. 23, al. 1, du code frontières Schengen sont remplies, le Conseil fédéral décide de la réintroduction des contrôles aux frontières intérieures (art. 22, al. 1, OEV); en cas d'urgence, le Département fédéral de justice et police ordonne les mesures immédiates nécessaires en vue de réintroduire les contrôles aux frontières et en informe aussitôt le Conseil fédéral (art. 22, al. 2, OEV). Les contrôles aux frontières intérieures sont alors exécutés par le Cgfr en accord avec les cantons frontaliers (art. 22, al. 3, OEV).

## 6.2.2 Dans les domaines des visas et des migrations

La coopération établie avec les autres Etats Schengen dans le domaine des visas et des migrations contribue également à assurer la sécurité sur le territoire national. Plusieurs développements de l'acquis de Schengen adoptés dans le domaine de procédures en matière de visas et de la lutte contre l'immigration illégale méritent d'être mentionnés.

## Harmonisation des procédures en matière de visas

Le code des visas

En s'associant à Schengen, la Suisse a adopté la *politique de l'UE dans le domaine* des visas de court séjour (pour un séjour de trois mois au maximum), dont le code des visas, que la Suisse a repris en tant que développement de l'acquis de Schengen

287 Conformément à la procédure prévue à l'art. 24 du code frontières Schengen. 288 Conformément à la procédure prévue à l'art. 25 du code frontières Schengen.

Les contrôles peuvent être maintenus dans les conditions fixées à l'art. 23, al. 2, du code frontières Schengen lorsque la menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure se prolonge au-delà de cette durée.

Dans la pratique des Etats Schengen, le rétablissement des contrôles des personnes aux frontières intérieures a été jusqu'ici principalement utilisé lors de grands événements sportifs (par ex. lors des Championnats d'Europe de football) ou de manifestations politiques importantes (par ex. lors du sommet du G-20). La Norvège et la Suède ont quant à elles réintroduit les contrôles à leurs frontières suite aux événements tragiques de juillet 2011. La durée de ces mesures n'a jamais dépassé 30 jours.

(règlement [CE] nº 810/2009, dév. nº 88) est une composante essentielle. S'agissant des modalités d'octroi des visas, la Suisse applique par conséquent les mêmes règles et procédures que les autres Etats Schengen. Ce faisant, elle contribue non seulement à la sécurité intérieure sur son territoire mais également à la sécurité sur tout l'espace Schengen.

En effet, dans la mesure où le code uniformise les conditions, les compétences et les procédures en matière d'octroi des visas, les Etats Schengen appliquent tous les mêmes standards et les ressortissants d'Etats tiers sous soumis aux mêmes règles et conditions. La sécurité intérieure est en particulier assurée dans la mesure où, avant de délivrer un visa, le personnel consulaire est tenu de consulter le SIS. En cas de signalement d'une personne aux fins de non-admission dans un Etat Schengen, le visa lui est refusé<sup>290</sup>. Par conséquent, la Suisse est assurée que les autres Etats Schengen n'accorderont pas de visas Schengen à une personne qui fait l'objet d'une interdiction d'entrée prononcée par une autorité suisse. A l'inverse la Suisse n'octroie pas de visa Schengen à une personne qui a été signalée aux fins de non-admission dans un autre Etat Schengen.

Le code des visas a été complété et mis en œuvre par une série de développements ultérieurs de l'acquis. Ont notamment été adoptés des décisions d'exécution (dév. nº 121, 125, 131, 135 et 137), un Manuel relatif au traitement des demandes de visa et à la modification des visas délivrés (dév. nº 104 et 122) ainsi qu'un Manuel relatif à l'organisation des services des visas et à la coopération locale au titre de Schengen (dév. nº 108). L'harmonisation ainsi opérée en matière de procédure d'octroi des visas ainsi que l'emploi d'un modèle type de visa<sup>291</sup>, dont les spécifications techniques sont régulièrement actualisées (dév. nº 64, 83 et 101), contribuent de manière positive à la sécurité intérieure des Etats Schengen.

## Le Système d'information sur les visas (VIS)

L'accès au *VIS*, système global d'échange d'informations, en fonction depuis le 11 octobre 2011<sup>292</sup>, permet aux autorités suisses de renforcer les contrôles des visas aux frontières.

290 La consultation, avant la délivrance d'un visa, du réseau de consultation Schengen VISION permet aux autorités centrales des autres Etats Schengen de s'opposer à la délivrance d'un visa Schengen. Plusieurs décisions du Conseil ont permis d'actualiser le cahier des charges qui fixe les spécifications techniques auxquelles doit satisfaire la procédure de consultation automatisée (dév. nº 45, 46, 76, 99 et 119).

dure de consultation automatisée (dév. nº 45, 46, 76, 99 et 119).

Règlement (CE) nº 1683/95 établissant un modèle type de visa (voir annexe B de l'AAS).

Le règlement VIS (dév. nº 63) prévoit que la mise en service du VIS ne se fait pas simultanément dans tous les pays tiers, mais de façon progressive, selon un système de déploiement par région défini à l'avance. Les premières régions ont été désignées dans la décision 2010/19/CE (dév. nº 93) et dans la décision d'exécution 2012/274/UE (dév. nº 133): Afrique du Nord (1re région), Proche-Orient (2e région), région du Golfe (3e région). Viennent ensuite: Afrique de l'Ouest (4e région), Afrique centrale (5e région), Afrique de l'Est (6e région), Afrique méridionale (7e région), Amérique du Sud (8e région), Asie centrale (9e région) et Asie du Sud-Est (10e région). Les Territoires palestiniens occupés, qui ont été omis dans la région Proche-Orient en raison des difficultés techniques, seront enfin la 11e région où le VIS sera déployé.

La décision portant création du système d'information sur les visas (décision 2004/512/CE)<sup>293</sup> fait partie de l'acquis de Schengen que la Suisse a repris dans le cadre de l'accord d'association. Repris en tant que développement de l'acquis de Schengen, le règlement VIS (règlement [CE] nº 767/2008, dév. nº 63) vise à définir l'objet et les fonctionnalités du système ainsi que les responsabilités afférentes.

Le VIS est à la fois un système d'établissement de visas (infrastructure de communication comprise) et une base de données concernant les demandeurs de visa. Il contient, outre les données usuelles sur les personnes et les demandes, les données biométriques (empreintes digitales des dix doigts et photo du visage) et il est composé d'un système central européen (C.VIS), auquel les systèmes nationaux des Etats Schengen (sauf la Grande-Bretagne et l'Irlande) sont raccordés. Dans ce sens, le VIS constitue un instrument important de la coopération qui permet notamment de minimiser les fraudes et d'améliorer l'activité des autorités s'agissant de l'identification des personnes. En outre, le fait que l'accès au VIS soit possible pour les autorités nationales, y compris par les autorités des Etats Schengen compétentes en matière de sécurité intérieure et par l'Office européen de police (Europol)<sup>294</sup>, constitue un plus pour la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme<sup>295</sup>.

### La lutte conte l'immigration illégale

Plus largement, s'agissant de la *lutte contre l'immigration illégale*, la participation de la Suisse à différents développements de l'acquis de Schengen a apporté des effets positifs sur le plan de la sécurité intérieure.

L'établissement de différentes formes de coopération entre *officiers de liaison pour l'immigration* (OLI) des Etats Schengen permet de prévenir et de combattre l'immigration illégale, de contribuer à la gestion de l'immigration légale et au retour des immigrés illégaux. Le règlement (CE) n° 377/2001<sup>296</sup>, qui fait partie de l'acquis de Schengen, prévoit notamment le renforcement des capacités opérationnelles du réseau OLI dans le but d'optimiser la coopération entre Etats Schengen dans leur lutte contre la migration irrégulière, et ce également dans une optique sécuritaire. Le règlement (CE) n° 377/2001 a été modifié par le règlement (UE) n° 493/2011 (dév. n° 117) qui a permis de structurer le réseau existant d'officiers de liaison pour l'immigration de manière plus efficace, notamment en vue de l'instauration d'une coopération étroite avec l'agence FRONTEX.

En outre, sur la base de la *directive retour*, que la Suisse a repris en tant que développement de l'acquis Schengen (directive 2008/115/CE, dév. nº 78), et qui vise principalement à fixer des règles claires, transparentes et équitables afin de définir une politique de retour efficace, des mesures particulières peuvent être prises lorsque la personne concernée constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics ou pour la sécurité intérieure ou extérieure, comme par exemple une exécution immédiate du renvoi ou une prolongation de la durée maximale pour laquelle une interdic-

<sup>294</sup> Cet accès a été autorisé par la décision 2008/633/JAI (dév. nº 70).

<sup>293</sup> Voir l'annexe B de l'AAS.

<sup>295</sup> Cet accès n'est pas encore effectif. Suite à la notification de la part des Etats Schengen de leur «déclaration de readyness», l'UE devrait décider la date à laquelle cet accès devra être effectif. Selon les informations disponibles, ce pourrait être le cas dès l'automne 2013

<sup>&</sup>lt;sup>296</sup> Voir annexe B de l'AAS.

tion d'entrée peut être prononcée. Plus largement, la directive retour contient des dispositions uniformes relatives aux décisions de renvoi, à la détention en vue de garantir l'exécution du renvoi, au renvoi ou à l'expulsion ainsi qu'aux interdictions d'entrée. A ce titre, elle harmonise au sein de l'espace Schengen des procédures de renvoi des ressortissants en séjour irrégulier originaires d'Etats tiers.

Enfin, dans le domaine de la migration, le maintien de la sécurité intérieure passe également par la garantie de non-falsification et de non-utilisation frauduleuse des documents. Parmi les développements de l'acquis de Schengen pertinents en la matière figurent *l'introduction des données biométriques dans les titres de séjour* des ressortissants d'Etats tiers (règlement [CE] nº 380/2008, dév. nº 51) ainsi que *dans les passeports et les documents de voyage* (règlements [CE] nº 2252/2004 et [CE] nº 444/2009, dév. nº 2 et 86). La biométrie comprend le stockage, sur un support (carte à puce) d'une ou de plusieurs caractéristiques physiques d'un individu (empreintes digitales, image faciale) pour permettre de vérifier que le porteur d'un document en est bien le titulaire. Par rapport à un document traditionnel, l'enregistrement de données biométriques permet une comparaison électronique des données avec celles du titulaire du document. Une utilisation frauduleuse des documents est rendue plus difficile, ce qui garantit une plus grande sécurité.

# 6.2.3 Dans le domaine de la coopération policière

Au fil des années, la coopération établie entre les autorités policières des Etats Schengen s'est développée pour devenir un instrument efficace de lutte contre la criminalité transfrontalière et, par conséquent, un instrument de sécurité. Cette collaboration, qui a été intensifiée et étendue par le biais de différents développements de l'acquis notamment dans les domaines de l'échange d'informations policières, du détachement de fonctionnaires de liaison, du système d'information Schengen (SIS) et des armes, permet de repousser de manière efficace les dangers qui menacent la sécurité intérieure de l'espace Schengen.

# L'échange d'informations policières

L'acquis de Schengen prévoit des règles visant à faciliter *l'échange d'informations* policières entre les services de police des Etats Schengen dans le cadre de l'assistance qu'ils sont tenus de s'accorder aux fins de la prévention et de la recherche de faits punissables (art. 39 CAAS) ou – indépendamment d'une demande – dans le cadre d'un soutien «spontané» lors de la répression d'infractions futures, de la prévention d'infractions ou de la prévention de menaces pour l'ordre et la sécurité publics (art. 46 CAAS).

Afin de faciliter la mise en œuvre de ces dispositions, le Conseil a adopté, en tant que développement de l'acquis de Schengen, la décision-cadre 2006/960/JAI relative à la simplification de l'échange d'informations entre les services répressifs («initiative suédoise», dév. n° 35) qui introduit, par la mise en œuvre du principe de

«disponibilité»<sup>297</sup>, un nouveau concept en matière d'échange d'informations policières et simplifie ce dernier de façon notable. Le but de la décision-cadre est de permettre aux autorités de poursuite pénale des Etats Schengen dans chaque phase de l'enquête – de la collecte de renseignements de police criminelle à l'enquête pénale – d'échanger des informations et des renseignements concernant la grande criminalité et les actes terroristes d'une manière rapide et sans complications administratives. Elle a été transposée en Suisse dans la LEIS, s'agissant de l'activité des autorités fédérales

#### Le détachement de fonctionnaires de liaison

En tenant compte des dispositions pertinentes de l'acquis de Schengen (en particulier la décision 2003/170/JAI<sup>298</sup>, les Etats Schengen peuvent conclure des accords bilatéraux permettant le *détachement*, pour une durée déterminée ou indéterminée, *de fonctionnaires de liaison* auprès de services de police d'un autre Etat Schengen. Ce détachement permet de promouvoir et d'accélérer la coopération entre les Etats, ces fonctionnaires assurant l'échange d'informations de police et conseillant les autorités de poursuite pénale de l'Etat d'accueil dans l'exécution de demandes majeures d'entraide judiciaire.

La décision 2003/170/JAI relative à l'utilisation commune des officiers de liaison détachés par les autorités répressives des Etats Schengen a été modifiée afin de tenir compte de la pratique actuelle et des nouveaux besoins: les Etats Schengen peuvent dorénavant utiliser de manière commune des officiers de liaison Europol détachés à l'étranger aux fins de la transmission d'informations conformément à la convention Europol<sup>299</sup> (décision 2006/560/JAI, dév. nº 21).

## Le système d'information Schengen (SIS)

Les services de police des Etats Schengen se prêtent mutuellement assistance lors de la recherche de personnes et d'objets entre autres dans le cadre du SIS. En cela, le Système d'information Schengen est devenu la pièce maîtresse de la coopération policière<sup>300</sup>.

Le SIS est un système informatisé de saisie et d'interrogation pour la recherche de personnes et d'objets au sein de l'espace Schengen. Il contient entre autres les données concernant des personnes faisant l'objet de mesures d'éloignement, des person-

298 Décision 2003/170/JAI (voir l'annexe B de l'AAS)

Art. 95 à 100 CAAS (voir l'annexe A de l'AAS).

<sup>297</sup> Le principe de disponibilité constitue dans l'UE un nouveau concept pour les échanges transfrontaliers d'informations qui relèvent de la poursuite pénale. Les autorités de poursuite pénale d'un Etat membre, qui ont besoin d'informations dans le cadre de l'accomplissement de leurs tâches, peuvent les recevoir d'un autre Etat membre et les autorités de poursuite pénale de cet autre Etat membre, qui disposent de ces informations, doivent en principe les mettre à disposition dans le but demandé.

<sup>299</sup> Convention sur la base de l'article K.3 du traité sur l'Union européenne portant création d'un office européen de police (convention Europol), JO C 316 du 27.11.1995, p. 1. La Suisse participe également aux activités d'Europol sur la base d'un accord propre. Voir l'accord du 24 septembre 2004 entre la Confédération suisse et l'Office européen de police, RS 0.362.21

nes disparues ou qui sont recherchées pour d'autres raisons par les autorités (policières). Le SIS comprend également les signalements aux fins de non-admission des ressortissants de pays tiers. A l'échelle européenne, une telle interdiction d'entrée constitue un obstacle à l'entrée illégale des personnes qui, selon un Etat Schengen, sont susceptibles de compromettre la sécurité ou l'ordre public ou de celles qui ont déjà été refoulées ou renvoyées d'un Etat Schengen. Par conséquent, utilisé sur tout le territoire Schengen, le SIS offre aux autorités de police et de protection de la frontière un système de recherche efficace et rapide qui permet de garantir la sécurité du territoire.

Les signalements sont effectués dans le SIS par l'intermédiaire d'un bureau SIRENE désigné par chaque Etat intégré au SIS et qui a la compétence centrale pour la partie nationale du système<sup>301</sup>. Les bureaux SIRENE nationaux sont, pour l'échange d'informations relatif aux inscriptions dans le SIS (échanges d'informations complémentaires), les seuls points de contact entre les Etats Schengen.

En pratique, l'impact du recours au SIS sur le travail quotidien des autorités policières, et donc sur la sécurité, est conséquent<sup>302</sup>. En 2012, le bureau SIRENE Suisse, qui est rattaché à l'Office fédéral de la police (fedpol), a enregistré 9350 réponses positives à des interrogations lancées par les utilisateurs suisses dans le système SIS. Sur ces résultats positifs, 8260 se rapportaient effectivement aux personnes ou objets recherchés. La différence entre les chiffres s'explique par le fait que, dans certains cas, des clarifications ou des identifications étaient nécessaires, mais, en définitive, l'occurrence ne concernait pas les personnes ou les objets recherchés. Ces clarifications et identifications peuvent être opérées rapidement et efficacement grâce au système SIS et au fait que les bureaux SIRENE sont en contact 24 heures sur 24.

En 2012, une moyenne de 32 résultats positifs<sup>303</sup> par jour a été enregistrée, ce qui correspond, par rapport à l'année précédente, à une hausse de 18,5 %. Par rapport à l'année précédente, les recherches ont davantage abouti: augmentation de 10 % pour les recherches en Suisse par les Etats étrangers, et de 46 % pour les recherches menées par la Suisse à l'étranger. Cette augmentation est particulièrement marquée en ce qui concerne les cas d'arrestation aux fins d'extradition et de signalement d'objets. Ces chiffres élevés s'expliquent notamment par l'accroissement du nombre de signalements par la Suisse en 2012 dans le SIS par rapport à l'année précédente.

Au total, en 2012, 56 538 formulaires d'information standardisés ont été enregistrés depuis l'étranger, et 17 194 ont été envoyés à l'étranger en 2012<sup>304</sup>. Ventilés par catégorie, les résultats positifs effectifs se répartissent de la manière suivante pour l'année 2012 (en comparaison avec l'année précédente):

Supplementary Information REquest at the National Entry.

Pour plus de détails, voir les rapports annuels de fedpol dont le dernier a été publié en juin 2012 couvrant l'année 2011, sous www.fedpol.admin.ch/content/fedpol/de/home/dokumentation/berichte/jb\_fedpol.html

<sup>303</sup> Ceux-ci concernent aussi bien les recherches réalisées par la Suisse sur le territoire Schengen que les recherches étrangères en Suisse.

<sup>304</sup> En 2011, un total de 57 093 formulaires d'information standardisés ont été enregistrés depuis l'étranger, et 16 639 ont été envoyés à l'étranger.

	2012		2011		2010	
Catégorie	Suisse	Etranger	Suisse	Etranger	Suisse	Etranger
Arrestations aux fins d'extradition	270	173	185	107	216	95
Interdictions d'entrée	3801	2147	3690	1850	2907	1960
Personnes disparues	251	59	213	20	235	18
Personnes recherchées par la justice (p. ex. témoins)	1133	26	1082	3	952	5
Surveillance discrète	1646	143	1044	20	766	1
Objets (véhicules et documents d'identité)	1159	787	1304	273	1246	286
Total	8260	3335	7518	2273	6322	2365

Depuis le début de la coopération de la Suisse au sein de l'espace Schengen, plusieurs développements de l'acquis ont été adoptés afin d'attribuer certaines fonctions nouvelles au SIS, y compris dans le cadre de la lutte contre le terrorisme (dév. nº 4, 7, 10a, 10b, 10c, 15a, 15b, 20 et 71).

Afin de combler les lacunes liées aux limites fonctionnelles du système actuel, un nouveau système sera prochainement mis en place: le SIS II (établi par le règlement [CE] nº 1987/2006, dév. nº 28) et la décision 2007/533/JAI (dév. nº 42). Il remplacera le système actuel dès avril 2013 (raccordement le 9 avril 2013). Doté de fonctionnalités améliorées (introduction notamment de photos et des empreintes digitales, liens entre les inscriptions), il permet d'étendre les possibilités techniques de raccordement

### La réglementation relative aux armes

L'acquis de Schengen relatif à la coopération policière offre encore d'autres moyens qui permettent aux autorités policières des Etats Schengen d'assurer la sécurité intérieure. Parmi les différents développements de l'acquis de Schengen adoptés dans le cadre de la coopération policière et qui ont un effet sur la sécurité intérieure, il convient de citer la réglementation sur les armes à feu. La *directive sur les armes* 305 permet un meilleur contrôle de la circulation et du commerce des armes. Une modification de cet acte (directive 2008/51/CE, dév. nº 56) a permis d'améliorer le traçage des armes au sein de l'espace Schengen, notamment par le biais de marquage des armes à feu et des munitions. En outre, la législation suisse contient désormais une base légale régissant les systèmes d'informations cantonaux destinés au traitement des données relatives à l'acquisition d'armes à feu (la directive modifiée exige en effet un traitement des données informatisé mais pas centralisé).

# 6.3 Appréciation

Dans l'ensemble, la coopération instituée par l'acquis de Schengen a été largement renforcée, sur le plan sécuritaire, par les développements de l'acquis adoptés depuis le début de la coopération opérationnelle de la Suisse à l'espace Schengen.

<sup>305</sup> Directive 91/477/CEE (voir annexe B de l'AAS).

- Dans le domaine de la surveillance des frontières extérieures, les autorités suisses bénéficient d'instruments nouveaux et harmonisés permettant ou encourageant une action efficace (tels que le code frontières Schengen ou l'agence FRONTEX, ou également le Fonds pour les frontières extérieures).
- Dans le domaine de la migration, le maintien de la sécurité sur le territoire national des Etats Schengen est largement lié à la lutte contre l'immigration. Les nouveaux instruments adoptés concernant le retour des ressortissants de pays tiers, les procédures en matière d'octroi, de refus ou d'annulation des visas et l'introduction d'éléments biométriques dans les passeports, documents de voyage et titres de séjour ont également contribué à renforcer la sécurité.
- Enfin, dans le domaine de la coopération policière transfrontalière, il convient d'une part de mentionner la mise en place du Système d'information Schengen de deuxième génération. Le SIS représente une valeur ajoutée importante pour le travail des autorités policières en Suisse dans la mesure où il porte la collaboration nationale et internationale en matière de recherche à un niveau plus rapide, plus efficace et plus professionnel. Le nombre de requêtes quotidiennes au système par les autorités compétentes en Suisse est également élevé<sup>306</sup>. D'autre part, les procédures s'agissant de l'échange d'informations policières transfrontalières ont été harmonisées et simplifiées avec Schengen. Le fondement de la coopération policière repose sur le principe que les services de police des Etats Schengen s'entraident dans la prévention et la poursuite d'infractions pénales: les autorités de police d'un Etat Schengen mettent à disposition des autorités de police d'un autre Etat Schengen les informations dont elles sont en possession. C'est notamment le cas dans le cadre de l'«initiative suédoise» (décision-cadre 2006/960/JAI, dév. nº 35), qui met en œuvre ce principe en rendant possible un échange plus rapide et plus efficace d'informations policières importantes et urgentes. Par conséquent, il est nécessaire que cet instrument soit dans le futur encore mieux utilisé par les Etats Schengen.

# 7 Aspects financiers du développement de l'acquis de Schengen

### 7.1 Vue d'ensemble

Le présent chapitre porte sur les conséquences financières de la reprise par la Suisse des développements de l'acquis de Schengen. La période considérée commence en octobre 2004 et se termine à la fin de décembre 2012. Seuls les coûts effectivement intervenus ont été pris en compte, tandis que les données du budget et du plan financier (indication des coûts prévus) ont été omises d'une manière générale.

En outre, par souci d'intelligibilité, seuls les développements ayant eu des conséquences financières sont traités dans le présent chapitre. Pour l'analyse, ceux-ci sont regroupés par domaine (ch. 7.2). Les développements dont la reprise n'a pas eu de répercussions sur le plan financier ne sont mentionnés qu'accessoirement. Les

En 2012, il y a eu en moyenne 202 488 demandes par jour.

conséquences en matière de personnel sont également pertinentes financièrement parlant; elles sont traitées dans un chapitre séparé (ch. 7.3).

Conformément au mandat formulé dans le postulat, les coûts qui se rapportent à la coopération dans le cadre de Schengen mais qui ne sont pas directement induits par les développements de l'acquis de Schengen ont été omis. Pour plus d'informations sur ces aspects, voir les explications figurant dans le rapport du DFJP du 21 janvier 2011 à l'intention de la Délégation des finances de l'Assemblée fédérale, qui se veulent un aperçu des coûts complets<sup>307</sup>. Précisons que les conséquences financières que les développements de Schengen ont eues dans les cantons ne sont pas non plus traitées dans le présent rapport, car la Confédération ne dispose pas des données correspondantes.

Les dépenses de la Confédération se composent essentiellement des coûts d'investissement et d'exploitation découlant de la mise en œuvre, ainsi que des contributions versées à l'UE. Ces dernières sont dans la majorité des cas calculées selon la formule standard inscrite à l'art. 11, al. 3, AAS, c'est-à-dire en fonction du PIB. Ainsi, la Suisse participe aux coûts opérationnels «au prorata du pourcentage de son produit intérieur brut par rapport au produit intérieur brut de l'ensemble des pays participants». En d'autres termes, il faut d'abord déterminer le coefficient, soit la part que le PIB suisse d'une année donnée représente par rapport au PIB agrégatif de tous les Etats Schengen. Ce coefficient est ensuite appliqué aux dépenses annuelles de l'UE pour une mesure donnée s'inscrivant dans l'acquis de Schengen. Les contributions à l'UE sont toujours exprimées en euros; le taux de change du franc suisse par rapport à l'euro influe par conséquent de manière décisive sur les coûts effectifs.

On est en présence d'une situation particulière s'agissant de la mise en œuvre informatique. Dans ce domaine en effet, les conséquences financières pour la Suisse ne peuvent pas être indiquées par développement. Au moment de la signature de l'AAS, le 26 octobre 2004, le système d'information Schengen de première génération (SIS I) était utilisé, tandis que le système de deuxième génération (SIS II) et le système d'information sur les visas (VIS) étaient en développement. Le passage du SIS I au SIS II était initialement prévu en 2007. Le Conseil fédéral avait dès lors visé une mise en vigueur de l'acquis de Schengen après la mise en service du SIS II.

L'UE a toutefois rencontré d'importants problèmes avec le projet SIS II et a été forcée de reporter la date d'introduction au 30 septembre 2009. En Suisse, les travaux de mise en œuvre entraient dans leur phase finale en 2007, puisque la coopération opérationnelle devait commencer. Le 17 décembre 2007, l'Assemblée fédérale a voté un crédit d'engagement à cet effet, dans l'arrêté fédéral concernant le second supplément au budget 2007<sup>308</sup>. La proposition du Conseil fédéral tenait déjà compte de toutes les exigences auxquelles le SIS I, le SIS II et le VIS devaient satisfaire eu égard aux développements notifiés jusque-là.

Lors de l'entrée en vigueur de l'AAS, le 1<sup>er</sup> mars 2008, la date d'introduction officielle du SIS II était toujours le 30 septembre 2009. Cependant, il était déjà manifeste que ce délai devrait encore être reporté. Le projet SIS II n'était d'ailleurs pas le

Arrêté fédéral I du 17 décembre 2007 concernant le second supplément au budget 2007, FF **2008** 1177

<sup>307</sup> DFJP, rapport concis du 21 janvier 2011, «Finanzielle und personelle Auswirkungen der Assoziierung an Schengen und Dublin» (en allemand seulement), voir www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/schengendublin/kurzber-schengen-d.pdf (site visité le 9.4.2013).

seul à être frappé par des retards, les travaux de l'UE en vue de la mise en service du VIS n'avançaient pas non plus comme prévu.

Ces retards répétés ont créé une situation de départ différente de ce qui avait été prévu. Il était devenu évident que l'association à Schengen par le biais du SIS II pouvait à la rigueur attendre encore longtemps. D'où la décision du Conseil fédéral, le 20 février 2008, de changer de stratégie: la Suisse viserait un raccordement au SIS I et migrerait ultérieurement vers le SIS II. Pour le DFJP, cette nouvelle donne signifiait que, parallèlement aux travaux entrepris pour le raccordement au SIS II, il fallait préparer la connexion au SIS I. Ces nouveaux développements et l'extrême urgence (risque d'exclusion de la Suisse de la planification de l'UE pour l'introduction du SIS II) ont entraîné un accroissement des besoins financiers. Le Parlement a donc, dans l'arrêté fédéral du 16 décembre 2008<sup>309</sup>, libéré un crédit additionnel (d'un montant de 39,97 millions de francs, demandé par le DFJP dans le cadre du budget 2009), en complément du crédit d'engagement approuvé par le Parlement le 17 décembre 2007 dans l'arrêté fédéral concernant le second supplément au budget 2007<sup>310</sup>.

Il n'est dès lors pas possible de savoir quelle partie des dépenses du projet global (raccordement combiné du SIS I, du SIS II et du VIS) était liée à l'état de l'acquis à la fin de 2004 et lesquelles se sont ajoutées en raison des développements de l'acquis ou des modifications du projet initial. Néanmoins, les dépenses induites par Schengen en rapport avec le SIS I, le SIS II et le VIS sont indiquées dans les chapitres correspondants (cf. ch. 7.2.2 et 7.2.5) afin de garantir la transparence. Elles sont en outre présentées séparément dans l'état global des frais à la fin du chapitre (ch. 7.4).

# 7.2 Coût des développements par domaine

Les conséquences financières des développements de l'acquis de Schengen sont présentées par domaine, structure qui a également été choisie pour tous les autres chapitres du présent rapport. N'ont été omis que les actes juridiques de nature horizontale, c'est-à-dire qui ont été notifiés à la Suisse, mais qui n'ont aucune répercussion financière pour elle (dév. nº 40, 49, 77 et 111)<sup>311</sup>.

#### 7.2.1 Frontières extérieures

La suppression du contrôle des personnes aux frontières intérieures de l'espace Schengen va de pair avec un contrôle et une surveillance efficaces des frontières extérieures. Les mesures prises aux frontières extérieures communes revêtent une haute priorité; un rôle tout particulier revient au soutien accordé aux Etats Schengen spécialement touchés par leur mise en œuvre. Depuis l'extension de l'espace Schen-

Arrêté fédéral du 16 décembre 2008 concernant le budget pour l'année 2009, FF 2009 469. Le crédit d'engagement est arrivé finalement à échéance à la fin de 2012. Un nouveau crédit d'engagement «Développement et adaptation Schengen/Dublin» a été octroyé pour la poursuite des travaux de mise en œuvre, par le biais de l'arrêté fédéral du 22 décembre 2011 concernant le budget pour l'année 2012 (FF 2012 1303).

<sup>310</sup> FF **2008** 1177

Pour le contenu de ces développements, voir ch. 3.2.6.

gen aux nouveaux Etats membres de l'UE (et partant de la nécessité de protéger les nouvelles frontières extérieures de l'espace Schengen), ces mesures de soutien ont pris de l'importance; il faut mentionner en particulier la création de l'Agence européenne de protection des frontières extérieures (FRONTEX; dév. nº 1) et du Fonds pour les frontières extérieures (dév. nº 36). Ces développements ont entraîné de nouvelles dépenses.

Les autres développements concernent la gestion des contrôles aux frontières extérieures et intéressent donc avant tout les autorités fédérales (chargées de surveiller et de contrôler les frontières extérieures Schengen de la Suisse); ils n'ont *pas eu de conséquences sur les plans des finances ni du personnel*. Il s'agit du code frontières Schengen (dév. nº 14) et de ses modifications (dév. nº 69, 80, 88, 105 et 107); du manuel Schengen (dév. nº 23) et de ses modifications (dév. nº 59, 112, 118 et 138); du règlement (CE) nº 1931/2006 fixant des règles relatives au petit trafic frontalier (dév. nº 24). Enfin, trois développements aujourd'hui obsolètes (dév. nº 3, 19 et 61) n'ont pas eu non plus de conséquences financières.

# Agence européenne de protection des frontières extérieures (FRONTEX)

L'obligation de la Suisse de verser une contribution au budget de FRONTEX découle de l'arrangement complémentaire sur les modalités de la participation de la Suisse à FRONTEX<sup>312</sup>, et non pas, strictement parlant, du règlement (CE) nº 2007/2004 (règlement FRONTEX, dév. nº 1). Cet arrangement était toutefois indispensable à la reprise du règlement FRONTEX. Nous ne distinguerons par conséquent pas entre accord complémentaire et développement. Lors de l'approbation de l'échange de notes relatif à la reprise du règlement FRONTEX, l'Assemblée fédérale a délégué au Conseil fédéral la compétence de conclure l'arrangement complémentaire<sup>313</sup>. Les dépenses qui allaient selon toute vraisemblance découler du règlement FRONTEX et de l'accord complémentaire, encore à négocier, étaient déjà bien connues à ce moment-là.

Les contributions que la Suisse verse pour sa participation à FRONTEX sont calculées sur la base du budget de l'agence, selon la formule standard tenant compte du PIB et qui a été expliquée en introduction<sup>314</sup>. Dans le message du Conseil fédéral, elles étaient estimées à 2,3 millions de francs par an<sup>315</sup>. Ce montant découlait du budget dont disposait alors l'agence, raison pour laquelle il était déjà précisé dans le message qu'il pourrait «varier selon les circonstances et les besoins de l'agence» <sup>316</sup>. De fait, sous l'effet de la forte pression migratoire aux frontières extérieures, le budget de l'agence a été augmenté, se situant autour de 80 millions d'euros actuellement. Par ailleurs, des événements imprévisibles peuvent également provoquer une augmentation temporaire, comme ce fut le cas dans le sillage du Printemps arabe en

<sup>312</sup> RS **0.362.313** 

Voir art. 1, al. 2, de l'arrêté fédéral du 3 octobre 2008 portant approbation et mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et la Communauté européenne concernant la reprise du règlement FRONTEX et du règlement RABIT, RO 2009 4583.

Voir plus haut ch. 7.1.

Message du Conseil fédéral du 13 février 2008, FF **2008** 1321. Le budget de l'agence était plus petit durant la phase de mise en place qu'il ne l'est aujourd'hui; il se montait à 6,2 millions d'euros en 2005, 19,2 millions en 2006 et 22,2 millions en 2007.

2011. Le budget FRONTEX a été accru alors de 31 millions d'euros afin que l'agence puisse faire face aux situations extraordinaires.

Les deux développements du règlement FRONTEX, à savoir le règlement (CE) nº 863/2007 (règlement RABIT, dév. nº 37) et le règlement (UE) nº 1168/2011 (dév. nº 128), ont certes élargi les compétences de l'Agence de protection des frontières, mais n'ont pas entraîné d'augmentation de son budget; ils n'ont donc eu *aucune nouvelle conséquence financière* pour la Suisse. Le règlement RABIT a un objet matériel propre, en ce sens qu'il régit les tâches et les attributions des fonctionnaires détachés auprès des équipes d'intervention rapide (RABIT). Même à cet égard, le règlement n'a aucune nouvelle conséquence financière pour la Suisse.

Les coûts de la participation des gardes-frontière suisses aux interventions FRONTEX sont pris en charge par l'agence. Le Cgfr continue toutefois à verser leurs salaires. Dans le rapport du Conseil fédéral du 26 janvier 2011 sur l'Administration fédérale des douanes en réponse au postulat Fässler-Osterwalder (08.3513)<sup>317</sup>, les lacunes dans les effectifs liées spécifiquement aux interventions FRONTEX sont estimées à 11 postes. Le Parlement a approuvé ces postes supplémentaires<sup>318</sup> dans l'arrêté fédéral du 13 décembre 2012 concernant le budget pour l'année 2013<sup>319</sup>. Les frais de personnel liés spécifiquement aux interventions FRONTEX sont indiqués ci-dessous, mais ne sont pas inclus dans la compilation du coût global, vu que l'évolution des effectifs du personnel est présentée séparément<sup>320</sup>

Les contributions au budget annuel de FRONTEX sont facturées à la Suisse dans le courant de l'exercice concerné. L'arrangement complémentaire sur les modalités de la participation de la Suisse à FRONTEX<sup>321</sup> est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2010. Le montant dû en 2010 représentait par conséquent un peu moins de la moitié d'une contribution annuelle. Les dépenses pour les années 2010 à 2012 sont les suivantes (indications en millions):

	2010	2011	2012
Contribution: en CHF:	€ 1,06 CHF 1,58	€ 3,85 CHF 5,19	€ 3,26 CHF 4,06
Nbre de jours d'intervention de gardes-frontière suisses	_	805	1145
Frais salariaux	_	CHF 0,42	CHF 0,60

## Fonds pour les frontières extérieures

La participation de la Suisse au Fonds pour les frontières extérieures, qui a été créé par la décision nº 574/2007/CE (dév. nº 36), entraîne les conséquences financières suivantes: du côté des dépenses, les contributions à verser au Fonds et, du côté des revenus, les aides financières octroyées par le Fonds pour des actions nationales concrètes en Suisse visant à améliorer la protection des frontières extérieures.

Voir www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/21928.pdf, p. 58 s.

<sup>318</sup> Voir aussi ch. 7.4.

<sup>319</sup> FF **2013** 407

<sup>320</sup> Voir ch. 7.4.

<sup>321</sup> RS **0.362.313** 

### Dépenses liées au Fonds pour les frontières extérieures

Tout comme dans le cas de la participation à FRONTEX, l'obligation de la Suisse de verser une contribution au Fonds pour les frontières extérieures ne découle pas directement de la décision nº 574/2007/CE (dév. nº 36), mais de l'accord concernant des dispositions complémentaires relatives au fonds pour les frontières extérieures<sup>322</sup>, dispositions qui ont été appliquées provisoirement à partir du 20 mars 2010. L'Assemblée fédérale n'a pas délégué au Conseil fédéral la compétence de conclure cet accord complémentaire, contrairement à ce qu'elle avait fait pour FRONTEX. Elle l'a bien plus approuvé en même temps que les échanges de notes sur la reprise de la décision nº 574/2007/CE portant création du fonds (dév. nº 36)<sup>323</sup>.

Le calcul des contributions annuelles de la Suisse se base également sur la formule standard fondée sur le PIB qui est expliquée en introduction. L'évolution du PIB de tous les Etats participants n'a toutefois pas pu être déterminée à l'avance. Les contributions annuelles fixées dans l'art. 11 de l'accord complémentaire ont par conséquent été définies sur la base des PIB au moment des négociations. Un mécanisme a été prévu pour leur adaptation ultérieure selon les PIB effectifs (sauf pour la contribution pour l'année 2009). Le correctif sera imputé à la Suisse avec la contribution annuelle pour l'année 2013. Ce mécanisme a été expliqué en détail dans le message ad hoc du Conseil fédéral<sup>324</sup>.

Une participation rétroactive de la Suisse pour l'année 2009 a été convenue dans l'accord complémentaire. Ce montant a dû être versé en 2010. Les contributions au Fonds pour les frontières extérieures ont donc été les suivantes (indications en millions):

	2010	2011	2012
Programme 2009 en CHF	€ 5,57 CHF 8,35		
Programme <b>2010</b> en CHF	€ 6,94 CHF 10,41	_ _	- -
Programme 2011 en CHF	- -	€ 8,48 CHF 12,30	- -
Programme 2012 en CHF			€ 11,68 CHF 14,60
Total	CHF 18,76	CHF 12,30	CHF 14,60

Les deux développements repris en même temps que la décision portant création du Fonds pour les frontières extérieures (dév. nº 43 et 57)<sup>325</sup> et ceux qui ont été repris par la suite au sujet de ce fonds (dév. nº 87, 103, 106, 115, 116, 129, 130 et 140) n'ont eu *aucune autre conséquence financière* pour la Suisse.

<sup>322</sup> RS **0.362.312** 

<sup>323</sup> Voir arrêté fédéral du 1<sup>er</sup> octobre 2010 portant approbation des échanges de notes entre la Suisse et la CE concernant la reprise des bases légales du Fonds pour les frontières extérieures et de l'accord relatif à la participation de la Suisse au Fonds pour les frontières extérieures, RO 2011 977.

Message du Conseil fédéral du 24 février 2010, FF **2010** 1533 ss

Voir arrêté fédéral du 1er octobre 2010, RO **2011** 977

Aides financières versées à la Suisse par le Fonds pour les frontières extérieures

La Suisse profite également du soutien du Fonds pour les frontières extérieures. Ces montants découlent des programmes annuels établis pour les années 2009 à 2013. Les fonds octroyés pour un programme annuel donné sont versés sous la forme d'un préfinancement puis d'un paiement du solde. Le préfinancement, à hauteur de 50 % de l'allocation globale, est transféré dans les 60 jours après approbation du programme annuel par la Commission européenne (en règle générale avant le 1er mai de l'année du programme). La période pendant laquelle les projets d'un programme annuel donné peuvent obtenir un soutien («période de soutien») déborde l'année du programme: elle dure 30 mois au total, c'est-à-dire qu'elle s'étend du 1er janvier de l'année du programme concerné jusqu'au 30 juin de la deuxième année qui suit celle-ci. Le paiement du solde est effectué après approbation du rapport final portant sur le programme annuel; ce rapport doit être soumis dans les neuf mois qui suivent la fin de la période de soutien (c'est-à-dire deux ans et trois mois après la fin de l'année du programme). Pour prendre un exemple, le préfinancement pour le programme 2011 devait être versé avant le 1er mai 2011; la Suisse doit soumettre son rapport final sur le programme 2011 avant le 31 mars 2014; une fois ce rapport approuvé, le solde sera vraisemblablement transféré à la Suisse courant 2014. Seule exception: les années 2009 et 2010, lesquelles ont été regroupées, vu que la participation de la Suisse au Fonds pour les frontières extérieures a commencé courant 2009. Le préfinancement pour ces programmes a été versé en 2011. Le solde devrait être payé en 2013. Il en découle les retours de fonds suivants (indications en millions)326:

	2011	2012
Programmes <b>2009/2010</b> (allocation globale: € 4,66 millions)	CHF 3,38	_
Programme 2011 (allocation globale: € 3,05 millions)	CHF 2, 21	_
Programme <b>2012</b> (allocation globale: € 4,30 millions)	_	CHF 2,69
Total	CHF 5,59	CHF 2,69

#### Résumé

Les développements dans le domaine du Fonds pour les frontières extérieures ont eu des conséquences financières depuis 2010 (pour la participation à FRONTEX et au Fonds pour les frontières extérieures). Qui plus est, les aides financières du Fonds ont constitué des revenus pour la Suisse depuis 2011. En résumé, la situation se présente comme suit (indications en millions de CHF):

	2010	2011	2012
Contributions: Aides reçues:	20,41	18,13 5,59	18,42 2,69
Dépenses nettes:	20,41	12,54	15,73

<sup>326</sup> Les montants indiqués ont été versés par l'UE à la Suisse dans les années précisées dans les colonnes du tableau. L'encaissement concret n'a pas forcément lieu ces mêmes années, mais se fera après la conclusion des accords de projet avec les responsables de projets.

Sur les 28 développements notifiés dans le domaine des frontières extérieures, deux seulement ont eu des conséquences financières, soit environ 7 % d'entre eux uniquement.

## 7.2.2 Coopération dans le domaine des visas

Les procédures et les exigences pour la délivrance de visas de court séjour ont été uniformisées dans le cadre de la coopération Schengen. Les conséquences financières sont liées surtout à la création du système Schengen pour l'établissement des visas, le VIS. A la différence de la coopération policière dans le cadre du SIS, le VIS n'a pas requis d'instrument supplémentaire au niveau multilatéral. Le VIS a bien plus remplacé les systèmes nationaux d'établissement des visas. En conséquence, les dépenses découlant de sa réalisation et de son exploitation ne peuvent être considérées que partiellement comme des charges nouvelles.

C'est le règlement (CE) nº 539/2001, qui fait partie intégrante de l'AAS<sup>327</sup>, qui fonde l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures de l'espace Schengen en vue d'un séjour de courte durée. Depuis la signature de l'AAS, une série de développements (dév. nº 25, 95, 113 et 114) ont apporté des modifications à l'obligation de visa pour certains Etats tiers. Etant donné que la délivrance de visas est d'une manière générale financée par des émoluments, ces modifications n'ont pas eu de répercussions financières sur le budget de la Confédération. En plus des développements susmentionnés du règlement (CE) nº 539/2001, une autre modification (dév. nº 6) a introduit un mécanisme de réciprocité pour les visas. Elle n'a pas non plus eu de conséquences financières directes pour la Suisse.

Le règlement (CE) nº 810/2009 (code des visas, dév. nº 88) *n'a pas eu de conséquences financières* pour la Suisse. Cet acte rassemble les dispositions de l'acquis de Schengen qui régissaient jusque-là la délivrance de visas. Le code des visas a notamment entraîné l'abrogation des instructions consulaires communes, lesquelles avaient été reprises avec l'AAS, puis modifiées à diverses reprises (dév. nº 17, 22, 52, 72, 75, 79, 81, 85, 100 et 102) sans conséquences financières pour la Suisse. Les modifications du code des visas (dév. nº 134 et 136) et les décisions d'exécution de la Commission européenne (dév. nº 121, 125, 131, 135, 137 et 142) sont également restées sans conséquences sur les coûts. C'est le cas également des développements visant un modèle type de visa (dév. nº 64, 83 et 101). Il faut enfin mentionner une série d'autres développements dans le domaine des visas (dév. nº 12 [devenu obsolète depuis], 13, 104, 108, 122 et 127), qui n'ont pas non plus eu de conséquences financières pour la Suisse.

# Réseau de consultation Schengen (VISION)

Utilisé pour la communication automatique d'informations en rapport avec la délivrance de visas, le réseau de consultation Schengen (VISION) est fondé sur ce que l'on appelle le cahier des charges, qui a été adopté dans le cadre d'une décision du Comité exécutif de Schengen et fait partie intégrante de l'AAS<sup>328</sup>. Depuis la signatu-

<sup>327</sup> Cf. annexe B de l'AAS

<sup>328</sup> SCH/Com-ex (94) 15 rév. 21.11.1194, voir annexe A, partie 3, AAS.

re de l'AAS, ce cahier des charges a subi cinq modifications (dév. nº 45, 46, 76, 99 et 119). Parmi celles-ci, seule la décision 2011/369/UE du Conseil (dév. nº 119) a entraîné des dépenses d'investissement de 60 000 francs destinées à couvrir les frais de spécification, d'essai et de réalisation; ce montant ne sera vraisemblablement dû qu'en 2013, ce qui signifie qu'il n'entre pas dans la période traitée dans le présent rapport. VISION sera remplacé par VIS Mail, dès que le déploiement du VIS sera achevé dans tous les Etats membres.

### Système d'information sur les visas (VIS)

Le VIS a été mis au point sur la base de la décision nº 2004/512/CE du Conseil, qui faisait déjà partie intégrante de l'AAS<sup>329</sup>. Son exploitation repose sur le règlement (CE) nº 767/2008 (règlement VIS, dév. nº 63), dont la reprise a été approuvée par l'Assemblée fédérale dans l'arrêté fédéral du 11 décembre 2009<sup>330</sup>. Lors de l'élaboration du message correspondant, les frais d'investissement liés à la reprise et à la mise en œuvre du règlement VIS ont été estimés à 25 millions de francs<sup>331</sup>.

La Suisse a mis en œuvre le VIS en deux étapes. La seconde est actuellement en cours de réalisation: il s'agit de mettre en place ORBIS, la nouvelle interface nationale assurant la jonction avec le VIS. Le N.VIS remplacera, vraisemblablement en 2014, le système EVA de délivrance des visas électroniques de la Suisse. EVA était déjà en exploitation avant l'association de la Suisse à Schengen et il a été adapté pour servir d'interface nationale avec le VIS, dans le cadre de la première étape de la mise en œuvre («solution transitoire»). Le VIS est en service depuis le 11 octobre 2011.

Ainsi que nous l'avions expliqué en introduction<sup>332</sup>, il n'est pas possible de déterminer, pour le VIS, quelles dépenses sont liées directement à des développements. Les dépenses énumérées dans le présent chapitre ne sont par conséquent pas reprises dans la compilation globale des coûts induits par les développements, mais sont indiquées séparément.

Les dépenses liées à l'actuelle deuxième étape de réalisation ne peuvent pas être considérées comme des coûts induits par Schengen. En effet, EVA doit de toute manière être remplacé au vu de son âge. En d'autres termes, même si la Suisse ne participait pas à Schengen, elle devrait investir dans le développement d'un nouveau système national d'information sur les visas. Les coûts d'un tel projet n'ont pas été estimés, vu que les obligations découlant de l'acquis de Schengen n'autorisent aucune solution autre que le raccordement au VIS. Il est toutefois permis de partir du principe que les coûts auraient été comparables. Par souci d'exhaustivité, les frais d'investissement pour cette étape de réalisation sont néanmoins indiqués ici.

Woir annexe B de l'AAS.

Arrêté fédéral du 11 décembre 2009 portant approbation et mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise du règlement et de la décision relatifs au système d'information sur les visas (VIS), RO 2010 2063.

Voir message du Conseil fédéral du 29 mai 2009, FF **2009** 3791.

<sup>332</sup> Voir ch. 7.1.

Les frais d'exploitation du système national d'information sur les visas ne peuvent pas non plus être considérés comme des coûts induits par Schengen. Même sans le VIS, la Suisse devrait exploiter un système qui engendrerait des frais analogues. Ces dépenses sont également indiquées, pour des raisons de transparence uniquement.

Les frais d'investissement liés à la première étape de réalisation (adaptation d'EVA pour en faire l'interface nationale avec le VIS) se sont montés à 13,5 millions de francs au total. Si l'on y ajoute le coût de la seconde étape de réalisation, on parvient à un total de quelque 22 millions de francs.

En résumé, les frais d'investissement et d'exploitation (indications en millions de CHF) ont été les suivants:

-						
	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Frais d'investissement (1 <sup>re</sup> étape de réalisation)	1,20	4,80	5,50	2,00	-	13,50
Frais d'investissement (2e étape de réalisation)	_	-	_	3,20	5,30	8,40
Frais d'exploitation	-	2,44	1,47	2,23	1, 71	7,85
Total	1,20	7,24	6,97	7,43	7,01	29,75

Outre la prise en charge des dépenses nationales liées au VIS, la Suisse contribue financièrement au développement et à l'exploitation du VIS central de l'UE, et ce depuis l'entrée en vigueur de l'AAS (1<sup>er</sup> mars 2008). La base juridique de ces paiements est l'art. 11, al. 3, par. 2, AAS. La contribution de la Suisse aux dépenses de l'UE pour l'année *n* lui est facturée l'année suivante (*n*+1). La première contribution était due à l'entrée en vigueur de l'AAS, le 1<sup>er</sup> mars 2008, et concernait les dépenses de l'UE pour les années 2005 et 2007 («frais historiques»). La contribution suisse aux dépenses de 2008 était due en 2009, etc. En résumé, on obtient donc les dépenses suivantes (indications en millions de CHF):

2008	2009	2010	2011	2012
0,65	0,57	0,89	1,07	1,12

Outre le règlement VIS (dév. nº 63), il y a eu neuf développements relatifs au VIS (dév. nº 26, 27, 58, 70, 82, 92, 93, 94 et 133), dont deux sont aujourd'hui obsolètes (dév. nº 26 et 27).

Un autre élément du VIS est le système de communication électronique VIS Mail, qui est appelé à remplacer le système VISION utilisé pour les échanges d'informations sur les visas. La transition se fera par étapes, jusqu'à ce que toutes les représentations à l'étranger soient rattachées au VIS. VIS Mail est fondé sur l'art. 16 du règlement VIS (dév. nº 63). La décision d'exécution C(2012) 1301 final (dév. nº 132) contient des dispositions sur la concrétisation de ce système de communication. La mise en œuvre de VIS Mail en Suisse est menée sous la forme d'un projet dont les frais d'investissement sont estimés à quelque 4 millions de francs. Elle doit se faire en deux étapes également (2009–2011 et 2011–2014).

Le 31 décembre 2012, les dépenses consenties dans le domaine de VIS Mail étaient les suivantes (indications en CHF):

	2009	2010	2011	2012
Frais d'investissement	307 305	512 175	497 069	876 597
Frais d'exploitation		45 570	20 308	35 218

# Résumé: dépenses supplémentaires liées à la coopération dans le domaine des visas

Si l'on excepte le VIS, les conséquences financières des développements dans le domaine des visas découlent uniquement du règlement VIS, en ce sens que ce dernier impose l'introduction de VIS Mail. Les dépenses sont résumées dans le tableau ci-dessous (indications en millions de CHF):

2009	2010	2011	2012
0,31	0,56	0,52	0,92

Ainsi que nous l'avons expliqué plus haut, il n'est pas possible de déterminer quelles dépenses découlant de l'introduction du VIS résultent des développements et lesquelles sont liées à l'acquis qui était déjà en place au moment de la signature de l'AAS<sup>33</sup>. En outre, le coût de la seconde étape de réalisation (remplacement d'EVA par la nouvelle application ORBIS) et les frais d'exploitation, à l'exception de ceux de VIS Mail, ne peuvent pas être considérés comme une conséquence de Schengen. En résumé, on aboutit aux *dépenses ci-dessous induites par Schengen* (y compris contributions à l'UE, qui se rapportent également au VIS; indications en millions de CHF):

Dépenses nationales         1,20         4,80         5,50         2,20         -	Total	1,85	5,37	6,49	3,27	1,12
	Contributions	0,65	0,57	0,89	1,07	1,12
2008 2009 2010 2011 2012	Dépenses nationales	1,20	4,80	5,50	2,20	-
		2008	2009	2010	2011	2012

Sur les 38 développements dans le domaine des visas ne se rapportant pas au VIS, un seul (env. 3 %) a eu des conséquences financières. Onze développements ont concerné le VIS.

## 7.2.3 Migration

Ce domaine englobe les mesures en matière de migrations autres que la délivrance de visas. Outre les prescriptions portant sur les documents d'identité, il y a surtout les dispositions Schengen sur le retour de ressortissants d'Etats tiers en séjour irrégulier. Ces activités engendrent des coûts.

<sup>333</sup> Voir annexe B de l'AAS.

En revanche, les développements concernant le réseau d'information et de coordination ICONet (dév. n° 5 et 32) et le réseau OLI des officiers de liaison chargés de l'immigration (dév. n° 33 et 117) *n'ont pas eu de conséquences financières*.

#### Passeport biométrique suisse

Il était déjà possible, depuis le 4 septembre 2006, d'établir des passeports suisses comprenant des données biométriques enregistrées sous forme électronique. Cette innovation, dans le cadre d'un projet pilote limité à cinq ans, répondait aux exigences des Etats-Unis pour permettre un franchissement des frontières sans visa. Il était prévu d'introduire ensuite définitivement le passeport biométrique, indépendamment de la participation de la Suisse à Schengen<sup>334</sup>. Toutefois, pendant les travaux de révision de la loi sur les documents d'identité, la Suisse a repris le règlement (CE) nº 2252/2004 établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les Etats membres (règlement sur les documents d'identité; dév. nº 2).

La reprise du règlement de l'UE a certes nécessité des adaptations du projet en cours d'introduction du passeport biométrique en Suisse. Mais même sans ce développement de l'acquis de Schengen, la Suisse aurait dû instaurer un passeport biométrique. Il est impossible de dire si dans ce dernier cas, les caractéristiques auraient été identiques ou non (par ex. sans empreintes digitales ou avec une protection différente de l'accès à ces empreintes). Précisons que l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) recommande l'introduction de données biométriques enregistrées sous forme électronique dans les passeports et a élaboré des normes contraignantes à ce propos. En application des exigences formulées par l'OACI, quelque 100 pays ont déjà instauré un passeport biométrique. En outre, les Etats-Unis exigent que les pays souhaitant maintenir leur participation au «Visa Waiver Program» délivrent des passeports biométriques (comprenant une photographie faciale digitalisée). Les dépenses liées à l'instauration du passeport biométrique ne peuvent donc pas être considérées comme étant induites par Schengen uniquement. Les coûts en rapport avec le passeport biométrique sont par conséquent présentés ci-dessous, mais ne sont pas pris en compte dans le calcul global se trouvant à la fin du présent chapitre.

Le règlement de l'UE sur les documents d'identité a été modifié une fois jusqu'ici, par le règlement (CE) nº 444/2009 (dév. nº 86). Il a en outre été complété par des dispositions d'exécution de la Commission européenne (dév. nº 8, 16, 68, 91 et 123). La modification et les décisions d'exécution n'ont toutefois pas eu de conséquences financières additionnelles.

L'Assemblée fédérale a approuvé un crédit d'engagement de 29,59 millions de francs pour l'instauration définitive du passeport biométrique<sup>335</sup> dans le cadre de l'arrêté fédéral du 19 juin 2007 concernant le premier supplément au budget 2007<sup>336</sup>. Le coût global effectif de ce projet, qui a pu être mené à bien dans les limites de ce crédit d'engagement, s'est monté à 29,25 millions de francs. Côté frais d'exploitation, la délivrance de passeports biométriques n'engendre pas de modifica-

336 FF **2007** 4703

Voir message du Conseil fédéral du 8 juin 2007, FF **2007** 4902 s.

Voir aussi le message du Conseil fédéral du 8 juin 2007, FF **2007** 4893, 4926.

tions: ces frais, personnel et amortissements compris, se montent à environ 11,3 millions de francs par an au Département fédéral de justice et police, à 3,6 millions de francs au Département fédéral des affaires étrangères. Ils sont toutefois couverts par les émoluments perçus.

Les frais d'investissement en rapport avec l'instauration du passeport biométrique se présentent comme suit (indications en millions de CHF):

2007	2008	2009	2010	2011
1,36	5,04	12,57	6,73	3,56

N'ont pas été intégrées dans le présent rapport les informations sur le projet de plateforme système eDocuments, créé pour la saisie électronique de données biométriques destinées à différents documents de séjour et de voyage. La plateforme a été mise au point sous la direction du Secrétariat général du Département fédéral de justice et police, en collaboration avec les services directement concernés. Elle soutient les différentes applications informatiques au moyen desquelles sont saisies les données biométriques (par ex. le système d'information central sur la migration [SYMIC], le système d'information sur les documents de voyage [ISR], le VIS). Elle soutient par conséquent aussi des systèmes informatiques qui n'ont pas été installés en application des développements Schengen. Ce projet aurait dû être mis en œuvre même si la Suisse n'avait pas participé à Schengen. Les dépenses qui en découlent peuvent donc être considérées tout au plus de manière restreinte comme une conséquence de Schengen. De ce fait, nous renonçons à présenter ici le financement complexe de ce projet.

# Titres de séjour biométriques pour étrangers

Les nouveaux titres de séjour pour étrangers se fondent sur le règlement (CE) nº 380/2008 (dév. nº 51). Ce dernier a été complété par deux décisions d'exécution (dév. nº 84 et 124) La mise en œuvre a engendré au total des frais d'investissement de 3 529 000 francs. Ceux-ci sont liés d'une part au règlement (CE) nº 380/2008 (dév. nº 51), d'autre part à la décision C(2011) 5478 final (dév. nº 124), qui a entraîné des coûts supplémentaires uniques de 400 000 francs destinés à couvrir les frais de spécification, d'essai et de réalisation. Le coût estimé de 3 millions de francs inscrit dans le message<sup>337</sup> a ainsi été légèrement dépassé. Ce surplus de dépenses s'explique du fait des erreurs qu'il a fallu corriger avant et après la mise en service. Les frais d'investissement se sont répartis comme suit sur les années 2009 à 2011 (indications en CHF):

2009	2010	2011
734 000	2 120 000	675 000

La production de titres de séjour biométriques a commencé en janvier 2011. A la fin de l'année, 227 584 documents avaient été fabriqués; en 2012, ce nombre a atteint 250 985. Le détenteur d'un titre de séjour biométrique doit payer un émolument

Message du Conseil fédéral du 18 novembre 2009, FF **2010** 51 77

calculé selon les dispositions de l'art. 8 Oem-LEtr. Ce tarif couvre les coûts de la procédure cantonale, de la saisie des données biométriques et de la fabrication du document. Le coût de fabrication englobe une surtaxe servant à couvrir les frais d'investissement susmentionnés. L'introduction de ces titres de séjour biométriques n'a par conséquent pas eu de répercussions financières pour la Suisse.

#### Directive retour

La directive retour (directive 2008/115/CE, dév. nº 78) vise une harmonisation des procédures en vigueur pour les ressortissants de pays tiers qui n'ont pas d'autorisation de séjour dans l'Etat Schengen où ils se trouvent. Elle n'a pas eu de conséquences financières pour la Suisse, sauf pour un élément spécifique: l'art. 8, par. 6, de la directive oblige les Etats Schengen à instaurer «un système efficace de contrôle du retour forcé». Les exigences posées pour ce contrôle n'étaient pas encore connues au moment de l'élaboration du message<sup>338</sup>; elles ont fait l'objet d'une étude commandée par la Commission européenne. Il n'était pas possible de connaître à l'époque les conséquences financières dans ce domaine.

Dans un premier temps, la Fédération des Eglises protestantes de Suisse a été chargée de cette surveillance dans le cadre d'un projet pilote. Depuis juillet 2012, cette tâche est prise en charge par la Commission nationale de prévention de la torture, en vertu de son mandat légal. Elle engendre des coûts annuels situés entre 250 000 et 300 000 francs. Le coût effectif dépend finalement du nombre de vols spéciaux effectués. Jusqu'ici, ces dépenses ont été les suivantes (indications en CHF):

2011	2012
100 000	150 340

### Résumé: dépenses dans le domaine des migrations

Dans le domaine des migrations, seuls les coûts liés au contrôle des retours forcés peuvent être qualifiés de charges supplémentaires induites par les développements de l'acquis de Schengen. Le passeport biométrique aurait été introduit en Suisse même sans association à Schengen. Quant au titre de séjour biométrique pour étrangers, ni sa mise en place ni son exploitation n'ont une incidence sur les coûts. Les dépenses dans ce domaine se présentent donc comme suit (indications en millions de CHF):

2011	2012
0,10	0,15

Dans le domaine des migrations, seul un développement sur quinze a eu des conséquences financières, ce qui représente 7 %.

<sup>338</sup> Message du Conseil fédéral du 18 novembre 2009, FF **2009** 8043 77 s.

## 7.2.4 Coopération policière

Au moment de la rédaction du présent rapport, les développements dans le domaine de la coopération policière n'avaient *pas eu de conséquences financières* pour la Suisse. Il s'agit en particulier de l'«initiative suédoise» (dév. nº 35) et de la décision 2005/560/JAI relative à l'utilisation commune des officiers de liaison détachés par les autorités répressives des Etats membres (dév. nº 21).

La Suisse avait déjà repris la directive 91/477/CEE sur les armes<sup>339</sup> en signant l'AAS, et l'a mise en œuvre. Cette directive a ensuite été modifiée une fois (directive 2008/51/CE, dév. nº 56). Elle a entraîné un supplément de charges minime, qui n'est toutefois pas chiffrable, car il s'est confondu avec la réalisation de la plateforme d'information sur les armes ARMADA<sup>340</sup>, mise en service le 24 mai 2011. Cette plateforme permet l'accès aux systèmes d'information que la Confédération gère en vertu de l'art. 32*a* LArm, systèmes qui ne sont en majorité pas induits par Schengen.

Sur les trois développements, seul un a eu des conséquences financières très limitées pour la Suisse.

## 7.2.5 Système d'information Schengen (SIS I et SIS II)

Ainsi que nous l'avons indiqué en introduction<sup>341</sup>, le SIS I était déjà en exploitation lorsque la Suisse a signé l'AAS. Les dispositions en la matière ont été reprises avec l'AAS<sup>342</sup>. A cette époque, les travaux de développement en vue du SIS II étaient déjà en cours; ils étaient fondés sur le règlement (CE) nº 2424/2001 et la décision du Conseil nº 2001/886/JAI. Ces deux actes sont mentionnés dans l'annexe B de l'AAS et font donc partie de l'acquis repris initialement.

Suite à diverses complications techniques intervenues dans le projet SIS II, l'UE a dû procéder à plusieurs adaptations, qui ont entraîné des retards considérables. Le système de seconde génération n'a donc pas pu être introduit en 2007 comme initialement prévu. La Suisse n'a donc pas pu se raccorder directement au SIS II comme elle l'avait initialement prévu. Parallèlement aux travaux de mise en œuvre du SIS II, elle a dû mettre au point rapidement un raccordement au SIS I, avec en perspective un transfert ultérieur vers le SIS II. Ces événements font qu'il n'est pas possible de désenchevêtrer clairement les coûts du SIS I et ceux du SIS II, pas plus pour les investissements que pour l'exploitation. C'est pourquoi les dépenses pour les projets SIS I et SIS II sont agrégées dans le rapport financier sur le crédit d'engagement Schengen/Dublin. Cette solution a également été choisie pour le présent rapport.

Pour les motifs exposés en introduction, il n'est pas non plus possible de déterminer quelles dépenses sont liées à l'acquis initial repris avec l'AAS et lesquelles découlent des développements repris ultérieurement. Pour le SIS, il est par conséquent impossible d'indiquer séparément les coûts pour les différents développements. Les indications ci-après se rapportent donc au projet global.

Voir annexe B de l'AAS.

Voir message du Conseil fédéral du 13 mai 2009, FF **2009** 3194.

<sup>&</sup>lt;sup>341</sup> Voir ch. 7.1.

<sup>342</sup> Voir ch. 3.2.5.

La Suisse a commencé à travailler avec le SIS I le 14 août 2008. Elle a toutefois supporté des coûts d'exploitation restreints avant cette date. Le SIS II a été mis en service le 9 avril 2013.

Les frais d'investissement et d'exploitation du SIS I et du SIS II se présentent comme suit (indications en millions de CHF):

Total	0,45	0,97	13,23	15,70	18,18	15,08	14,82
Frais d'investissement Frais d'exploitation	0,33 0,12	0,77 0,21	12,29 0,94	10,83 4,84	10,20 7,98	8,16 6,93	8,60 6,21
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012

Parmi les 24 développements concernant le SIS I qui ont été notifiés à la Suisse depuis la signature de l'AAS, plusieurs actes ont modifié le règlement financier du C.SIS et du SISNET (dév. nº 39, 53, 65, 67, 96, 97 et 98). Il y a également eu une série d'actes modifiant le manuel SIRENE (dév. nº 38, 44, 47, 48 et 120). Sur les autres développements (dév. nº 4, 9, 10a, 10b, 15a, 15b et 20), cinq sont depuis devenus obsolètes (dév. nº 7, 10c, 11, 41 et 71).

Il y a eu vingt développements se rapportant au SIS II, en particulier le règlement CE nº 1987/2006 (dév. nº 28), la décision 2007/533/JAI (dév. nº 42) et le règlement (CE) nº 1986/2006 (dév. nº 31), fondant la mise en exploitation du SIS II. Deux autres actes portent sur les essais du SIS II (dév. nº 54 et 55). Les actes relatifs à la migration du système (dév. nº 73, 74, 89, 90, 109, 110, 139a et 139b) arrêtent les conditions pour le passage du SIS I au SIS II. Trois décisions de la Commission traitent du manuel SIRENE relatif au SIS II (dév. nº 50, 66 et 141). Enfin, quatre autres développements concernant le SIS II étaient d'importance secondaire (dév. nº 29, 30, 34 et 62)<sup>343</sup>.

La Suisse est tenue de contribuer aux dépenses de l'UE en rapport avec le SIS I et le SIS II. Comme ce fut le cas pour le VIS, la Suisse a commencé par verser une contribution aux «frais historiques» après l'entrée en vigueur de l'AAS en 2008; il s'agit des frais encourus par l'UE jusqu'en 2007. Depuis, l'UE facture, comme pour le VIS, les contributions annuelles de la Suisse l'année suivante. Les montants versés par la Suisse ont été les suivants (indications en millions de CHF):

	2008	2009	2010	2011	2012
Contributions SIS I	0,67	0,24	0,23	0,32	0,27
Contributions SIS II	0,95	0,45	0,69	0,79	1,16

*En résumé*, les dépenses dans le domaine du SIS ont été les suivantes (indications en millions de CHF):

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dépenses nationales	0,45	0,97	13,23	15,70	18,18	15,08	14,82
Contributions	_	-	1,62	0,69	0.92	1,11	1,43

Pour l'aperçu global, voir ch. 3.2.5.

Il y a eu 44 développements au total dans le domaine du SIS, dont 24 portaient sur le SIS I et 20 sur le SIS II.

## 7.2.6 Agence IT

L'Agence IT (dont le nom officiel est «eu-LISA») a été créée sur la base du règlement (UE) nº 1077/2011 (dév. nº 126). Lorsque la conduite de l'exploitation des systèmes informatiques de Schengen/Dublin sera transférée à l'agence, la structure de financement de ces systèmes sera modifiée. Avant la création de l'agence, la Suisse versait des contributions séparées, qui dépendaient de la charge administrative supportée par la Commission européenne ou par la France (SIS I) pour l'exploitation des différents systèmes informatiques. Cette distinction des contributions par système ne sera plus possible que de facon limitée lorsque l'Agence IT se chargera de ces travaux. La répartition exacte des coûts fait l'objet des négociations en cours entre l'UE et les Etats associés sur l'accord complémentaire fixant les modalités de participation de ces derniers à l'agence. Globalement, la création de l'Agence IT ne devrait toutefois pas entraîner des contributions à l'UE notablement plus élevées que celles qui sont versées actuellement pour les différents systèmes informatiques<sup>344</sup>. Il faut toutefois préciser que le montant effectif des contributions annuelles que la Suisse doit verser à l'agence peut varier en fonction de la hauteur du budget de celle-ci.

#### 7.3 Evolution des effectifs

Dans le domaine de Schengen, il y a, outre les conséquences financières directes des développements, un autre facteur important: les répercussions sur le personnel. Ces dernières ne peuvent pas être distinguées pour Schengen et pour Dublin, car les projets de mise en œuvre, en matière informatique notamment, ne sont pas gérés séparément. Le message faisait état d'un besoin de 30 à 40 postes supplémentaires pour Schengen/Dublin, pour une période restreinte. Il a toutefois fallu revoir cette estimation de 2004, qui avait été trop modeste. Qui plus est, la dynamique de la coopération au titre de Schengen/Dublin a eu des répercussions sur le plan du personnel, évolution qui n'était guère prévisible en 2004. L'état de faits actuel ne permet pas d'attribuer les conséquences dans le domaine du personnel aux différents développements, ni de les distinguer de l'accroissement des effectifs indépendant de Schengen. Dans le présent chapitre, nous nous contentons donc d'indiquer l'effectif global de postes Schengen/Dublin et son évolution dans le temps, sans aucune appréciation.

L'état des postes au Département fédéral de justice et police a atteint son maximum en 2011, avec un effectif autorisé de 160,2 unités (y compris postes de durée limitée de fedpol). Ce chiffre découle de l'évaluation globale des ressources dans le domaine du personnel en 2010, faite sur la base d'une évaluation indépendante («Sicherstellung der Aufgabenerfüllung und Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands»). Les 46,2 postes supplémentaires proposés ensuite au Parlement ont été approuvés par le biais de l'arrêté fédéral concernant le budget pour l'année 2011 (et concrétisés

Voir le message du Conseil fédéral du 23 mai 2012, FF 2012 5432 ss

en partie par la transformation de postes temporaires en postes à durée indéterminée). Différents postes temporaires attribués à fedpol (projets SIRENE, migration du SIS I vers le SIS II, mise en œuvre parallèle jusqu'à fin 2011) n'ont pas été prolongés, d'où une stabilisation de l'effectif à son état actuel (à la fin de 2012) de 153,2 postes à plein temps.

La majeure partie de ce personnel travaille à fedpol (63 postes), à l'ODM (53,7 postes) et au Centre de services informatiques du Département fédéral de justice et police (28 postes).

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Effectif autorisé*	5,5	32,3	91,0	113,5	113,5	152,2	153,2
Effectif réel	5,5	26,2	70,7	105,8	104,0	148,1	148,4
Frais de personnel (en millions CHF)	0,68	3,24	6,74	10,736	11,141	14,397	17,327

<sup>\*</sup> correspond au plafond autorisé (sans les postes temporaires pour les projets)

Au Département fédéral des affaires étrangères, ce sont 36 postes supplémentaires qui ont été créés dans le domaine de la coopération consulaire, après que l'évaluation Schengen de la Suisse en 2008 eut confirmé que l'effectif du personnel consulaire de notre pays était relativement faible par rapport à celui de nos pays voisins. L'Assemblée fédérale avait approuvé la création de ces postes dans le cadre de l'arrêté fédéral concernant le budget pour l'année 2009. Depuis, cet effectif est resté stable:

	2009	2010	2011	2012
Effectif autorisé	36	36	36	36
Effectif réel	36	36	36	36
Frais de personnel (en millions CHF)	5,20	5,23	5,28	5,35

Au Département fédéral des finances, en prévision de la coopération opérationnelle, dix postes à durée limitée ont été créés en décembre 2008 pour la surveillance des frontières extérieures temporaires avec la Principauté de Liechtenstein. Ces postes ont ensuite pu être supprimés, lorsque le Liechtenstein a été associé à son tour à Schengen le 19 décembre 2011.

Le Conseil fédéral avait pris connaissance, dans le cadre de l'évaluation globale des ressources en personnel 2010, d'un besoin de onze postes supplémentaires au Cgfr lié à la coopération au titre de Schengen. L'Assemblée fédérale avait approuvé ces postes supplémentaires dans le cadre de l'arrêté fédéral du 15 décembre 2010 concernant le budget pour l'année 2011<sup>345</sup>. Indépendamment de la coopération Schengen, les besoins en postes du Cgfr ont été établis à 35 dans le rapport du Conseil fédéral du 26 janvier 2011 sur l'Administration fédérale des douanes élaboré en réponse au postulat Fässler-Osterwalder (08.3513)<sup>346</sup>. Dans l'arrêté fédéral du 13 décembre 2012 concernant le budget pour l'année 2013<sup>347</sup>, le Parlement a

347 FF **2013** 407

<sup>345</sup> FF **2011** 1897

Voir www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/21928.pdf, p. 58.

approuvé une nouvelle augmentation de l'effectif du Cgfr de 24 postes. Ces augmentations se sont imposées en raison de l'accroissement des mouvements migratoires irréguliers vers la Suisse, liés à différents facteurs, par exemple aux événements en rapport avec le Printemps arabe.

	2008	2009	2010	2011	2012
Effectif autorisé	10	10	10	21	11
Effectif réel	10	10	10	21	11
Frais de personnel (en millions de CHF)	0,60	1,50	1,50	3,00	1,50

## 7.4 Compilation et appréciation

En résumé, les développements de l'acquis de Schengen repris par la Suisse entre la signature de l'AAS et le 31 décembre 2012 (sans ceux qui se réfèrent aux systèmes informatiques SIS I, SIS II et VIS) ont entraîné les dépenses nationales supplémentaires suivantes (en millions de CHF):

Total	0,31	0,56	0,62	1,07
Migrations	_	-	0,10	0,15
Coopération visas	0,31	0,56	0,52	0,92
	2009	2010	2011	2012

Seuls certains développements dans le domaine des frontières extérieures ont été à l'origine de nouvelles contributions obligatoires (FRONTEX, Fonds pour les frontières extérieures). Ils se sont traduits par les paiements suivants à l'UE (en millions de CHF):

2010	2011	2012
20,41	12,54	15,73

La totalité des dépenses supplémentaires est présentée dans le tableau ci-dessous (en millions de CHF):

2009	2010	2011	2012
0,31	20,97	13,16	16,80

L'imbrication complexe des dépenses liées aux systèmes informatiques SIS I, SIS II et VIS ne permet pas de distinguer entre les coûts découlant de l'acquis au moment de la signature de l'AAS et les coûts consécutifs aux développements ultérieurs. Il faut toutefois préciser que tous les systèmes étaient déjà en exploitation ou en développement au moment de la signature. Ainsi que nous l'avons expliqué plus haut, les dépenses induites par Schengen pour les projets informatiques sont donc présentées séparément dans le tableau suivant (en millions de CHF):

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
VIS, dépenses nationales	_	_	1,2	4,8	5,5	2,2	_
VIS, contributions	_	_	0,65	0,57	0,89	1,04	1,12
SIS, dépenses nationales	0,45	0,97	13,23	15,70	18,18	15,08	14,82
SIS, contributions	-	-	1,62	0,69	0,92	1,11	1,43
Total	0,45	0,97	16,7	21,76	25,49	19,46	17,37

Il n'est pas non plus possible de déterminer exactement quelle part de la progression des effectifs du personnel est liée à l'acquis initial de l'AAS et quelle part aux développements consécutifs. L'évolution de l'effectif réel du personnel dans le domaine Schengen est résumée dans le tableau suivant:

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
DFJP	5,5	26,2	70,7	105,8	104,0	148,1	148,4
DFAE				36	36	36	36
DFF			10	10	10	21	11
Total	5,5	26,2	80,7	151,8	150,0	205,1	195,4

Les frais de personnel sont indiqués dans le tableau suivant (en millions de CHF):

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
DFJP	0,68	3,24	6,74	10,74	11,14	14,40	17,33
DFAE				5,20	5,23	5,28	5,35
DFF			0,60	1,50	1,50	3,00	1,50
Total	0,68	3,24	7,34	17,44	17,87	22,68	24,18

Sur les 144 développements au total, 55 ont porté sur les systèmes informatiques SIS I, SIS II et VIS. Si l'on fait abstraction de ces systèmes, on constate qu'une toute petite partie seulement, 6 sur 89 (7 % environ), des développements intervenus depuis 2005 ont eu des conséquences financières. Parmi ceux-ci, quelques-uns uniquement ont eu des effets importants sur le plan financier. Durant la période sous rapport, il s'est agi du règlement (CE) nº 2007/2004 (règlement FRONTEX, dév. nº 1) et de la décision 574/2007/CE (décision portant création du Fonds pour les frontières extérieures, dév. nº 36). Sur les dépenses supplémentaires des quatre dernières années (51,24 millions de francs), 95 % (48,68 millions de francs; 12,17 millions des dépenses supplémentaires annuelles moyennes) sont la conséquence de ces deux développements.

Ainsi que nous l'avons indiqué au ch. 1, nous n'évoquerons pas, dans le présent rapport, les gains de l'association à Schengen qui ne sont pas directement chiffrables en termes monétaires. Il convient toutefois de relever que, comme l'a souligné le Conseil fédéral dans sa réponse à la motion du groupe de l'Union démocratique du centre «Analyse des conséquences des accords de Schengen et de Dublin» (10.3557), «la collaboration mise en place dans le cadre de Schengen/Dublin a fait ses preuves, et que la Suisse dispose à présent d'instruments modernes et efficaces pour sa sécurité intérieure». Il a par conséquent insisté dans le rapport du 23 juin

2010 sur la politique de sécurité qu'il est dans l'intérêt de la Suisse de renforcer considérablement à l'avenir sa participation à la production commune de sécurité dans le cadre européen<sup>348</sup>). Par ailleurs, il ne faut pas omettre de mentionner les avantages que le visa Schengen unifié a apportés pour le tourisme suisse et les voyages d'affaires. De manière analogue, la participation de la Suisse à Dublin a, elle aussi, eu des effets financiers positifs. Le Conseil fédéral a souligné à plusieurs reprises, dans ses réponses à différentes interventions parlementaires<sup>349</sup>, que la Suisse profite du mécanisme de compétence du système Dublin, plus précisément qu'elle remet sept fois plus de requérants d'asile à d'autres Etats Dublin qu'elle ne doit en reprendre. En d'autres termes, elle ne doit pas examiner les demandes d'asile dans tous ces cas, ce qui constitue une économie considérable.

<sup>348</sup> FF **2010** 4713 s.

<sup>349</sup> La plus récente étant sa réponse à l'interpellation Keller «Grâce à Schengen, plus de demandeurs d'asile et moins de sécurité. Que fait le Conseil fédéral?» (12.4104)

#### Liste des abréviations

AAD Accord d'association à Dublin du 26 octobre 2004

(RS 0.142.392.68)

AAS Accord d'association à Schengen du 26 octobre 2004

(RS 0.362.31)

Acc. Accord AF Arrêté fédéral

AFD Administration fédérale des douanes

Agence IT Agence pour la gestion opérationnelle des systèmes

d'information à grande échelle dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice, baptisée désormais officielle-

ment «eu-LISA»

API Advanced Passenger Information

ATF Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral suisse

BO Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale

CAAS Convention d'application de l'accord Schengen, du 19 juin

1990 (JO L 239 du 22.9.2000, p. 19)

CATS Comité de l'article trente-six

CCDJP Conférence des directrices et directeurs des départements

cantonaux de justice et police

CdC Conférence des gouvernements cantonaux

CE Communauté européenne
Cgfr Corps des garde-frontières
ChF Chancellerie fédérale

CIP-N Commission des institutions politiques du Conseil national CIP-E Commission des institutions politiques du Conseil des Etats

CJUE Cour de justice de l'Union européenne

COM Documents de la Commission européenne (destinés aux autres

institutions)

COMIX Comité mixte

COREPER Comité des représentants permanents des Etats membres

CP Code pénal (RS 311.0)

C.SIS Système central du Système d'information Schengen

C.VIS Système central d'information sur les visas

Cst. Constitution (RS 101)

DAE Direction pour les affaires européennes DDIP Direction de droit international public

Dév. Développement

DFAE Département fédéral des affaires étrangères

DFF Département fédéral des finances

DFJP Département fédéral de justice et police EASO European Asylum Support Office EEE Espace européen économique

Eu-LISA Agence pour la gestion opérationnelle des systèmes d'infor-

mation à grande échelle dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice, dénommée également «Agence IT»

EURODAC EUROpean DACtylography; Banque de données européenne

sur les empreintes digitales des requérants d'asile

Eurojust Unité de coopération judiciaire de l'Union européenne

Eurojust Offic de cooperation judiciaire de l'Offion europeemic

Europol Office européen de police

EVA Système d'élaboration et de contrôle automatisé des visas

fedpol Office fédéral de police

FF Feuille fédérale

FRONTEX Agence européenne pour la gestion de la coopération opéra-

tionnelle aux frontières extérieures

FSI Fonds pour la sécurité intérieure ICC Instructions consulaires communes

ICONet Réseau d'information et de coordination sécurisé connecté à

l'internet pour les services des Etats membres chargés de la

gestion des flux migratoires

ISO Organisation internationale de normalisation

ISR Système d'information sur les documents de voyage

JAI Justice et affaires intérieures

JO Journal officiel de l'Union européenne

LArm Loi fédérale du 20 juin 1997 sur les armes, les accessoires

d'armes et les munitions (Loi sur les armes, RS 514.54)

LAsi Loi du 26 juin 1998 sur l'asile (RS *142.31*)

LD Loi du 18 mars 2005 sur les douanes (RS *631.0*)

LDEA Loi fédérale du 20 juin 2003 sur le système d'information

commun aux domaines des étrangers et de l'asile (RS 142.51)

LDI Loi fédérale du 22 juin 2001 sur les documents d'identité

des ressortissants suisses (Loi sur les documents d'identité,

RS 143.1)

LEIS Loi du 12 juin 2009 sur l'échange d'informations entre les

autorités de poursuite pénale de la Confédération et celles des autres Etats Schengen (Loi sur l'échange d'informations

Schengen, RS *362.2*)

LEtr Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers

(RS 142.20)

LOGA Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et

de l'administration (RS 172.010)

LParl Loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (Loi sur

le Parlement, RS 171.10)

LPD Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données

(RS 235.1)

LPubl Loi fédérale du 18 juin 2004 sur les recueils du droit fédéral et

la Feuille fédérale (Loi sur les publications officielles,

RS 170.512)

LSIP Loi fédérale du 13 juin 2008 sur les systèmes d'information

de police de la Confédération (RS 361)

LStup Loi fédérale du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants et les subs-

tances psychotropes (Loi sur les stupéfiants, RS 812.121)

N.SIS Partie nationale du Système d'information Schengen

OACI Organisation international d'aviation civile

OArm Ordonnance du 2 juillet 2008 sur les armes, les accessoires

d'armes et les munitions (Ordonnance sur les armes.

RS 514.541)

OASA Ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au

séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (RS 142.201)

OASD Organisation d'accompagnement Schengen/Dublin

OCOFE Ordonnance du 26 août 2009 sur la coopération opérationnelle

avec les autres Etats Schengen en vue de la protection des frontières extérieures de l'espace Schengen (RS 631.062)

ODM Office des migrations

Oem-LEtr Ordonnance du 24 octobre 2007 sur les émoluments perçus

en application de la loi sur les étrangers (Tarif des émoluments

LEtr. RS 142.209)

OERE Ordonnance du 11 août 1999 sur l'exécution du renvoi et

de l'expulsion d'étrangers (RS 142.281)

OEV Ordonnance du 22 octobre 2008 sur l'entrée et l'octroi

de visas (RS 142.204)

OFJ Office fédéral de la justice

OLDI Ordonnance du 20 septembre 2002 sur les documents d'iden-

tité des ressortissants suisses (Ordonnance sur les documents

d'identité, RS 143.11)

OLI Officiers de liaison chargés de l'immigration

OLPD Ordonnance du 14 juin 1993 relative à la loi fédérale sur

la protection des données (RS 235.11)

OPubl Ordonnance du 17 novembre 2004 sur les recueils du droit

fédéral et la Feuille fédérale (Ordonnance sur les publications

officielles, RS 170.512.1)

ORBIS Système d'information national sur les visas

Ordonnance N-SIS Ordonnance du 7 mai 2008 sur la partie nationale du Système

d'information Schengen (N-SIS) et sur le bureau SIRENE

(RS 362.0)

Ordonnance du 12 avril 2006 sur le système d'information

SYMIC central sur la migration (RS 142.513)

OVIS Ordonnance du 6 juillet 2011 sur le système central

d'information sur les visas (Ordonnance VIS, RS 142.512)

PFPDT Préposé fédéral à la protection des données et à la

transparence

RABIT Rapid Border Intervention Teams

RO Recueil officiel du droit fédéral

RS Recueil systématique du droit fédéral

SCIFA Strategic Commission on Immigration, Frontiers and Asylum

SIRENE Supplementary Information Request at National Entry

SIS Système d'information Schengen

SISNET Infrastructure de communication pour l'environnement

Schengen

SYMIC Système d'information central sur la migration

UE Union européenne

VIS Système d'information sur les visas VISION Visa Inquiry Open Border Network

# Liste des développements notifiés de l'acquis de Schengen (avec un résumé du contenu)

Les développements nº 1 à 49 sont des actes notifiés à la Suisse entre la signature et l'entrée en vigueur de l'AAS. Les suivants (dév. nº 50 à 142) lui ont été notifiés depuis l'entrée en vigueur de l'AAS350. Tous ceux qui sont entre-temps devenus obsolètes sont en italique (état au 31 mars 2013).

pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'UE [réglement FRONTEX] Règlement (CE) no 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne

Référence: JO L 349 du 25.11.2004, p. 1

Procédure: Modèle 3 (art. 7, par. 2, let. b, AAS: adoption sous réserve de l'approbation par l'Assemblée fédérale)

Echange de notes du 28 mars 2008 (RS 0.362.380.018), en vigueur depuis le

1er août 2010

Modifié par: Règlement (CE) no 863/2007 [dév. no 37];

Règlement (UE) nº 1168/2011 [dév. nº 128].

Contenu: L'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontiè-

res extérieures des Etats membres de l'Union européenne (FRONTEX) joue un rôle important en rapport avec les mesures visant à renforcer la surveillance des frontières extérieures de l'espace Schengen. FRONTEX, qui a son siège à Varsovie, a pour tâche de soutenir de façon ciblée les Etats Schengen, qui restent responsables de la surveillance des parties des frontières extérieures situées sur leur territoire. Elle assiste ainsi les Etats membres pour la formation des gardes-frontières nationaux (définition de contenus et de normes communes au niveau européen), effectue des évaluations de risques générales ou spécifiques, fournit l'assistance nécessaire à l'organisation des opérations de retour conjointes des Etats membres et assiste ces derniers dans les situations qui exigent une assistance technique et opérationnelle renforcée aux frontières extérieures (actions conjointes, projets pilotes). L'une des activités primordiales de FRONTEX consiste en l'occurrence à lutter contre l'immigration illégale aux frontières maritimes du sud de l'Europe. FRONTEX exerce ses responsabilités depuis le 1er mai 2005; la Suisse participe sur le plan opérationnel depuis le 1er août 2010.

Pour plus de détails: voir message du Conseil fédéral, FF 2008 1305 ss.

Acc. complémentaire: Accord complémentaire du 30 septembre 2009 (RS 0.362.313), en vigueur depuis le

1er août 2010.

L'accord a été conclu par le Conseil fédéral (cf. art. 2 AF du 3 octobre 2009, RO 2009 4583). Il régit les modalités de la participation de la Suisse aux travaux de FRONTEX, en particulier les droits de vote de la Suisse au sein des organes de l'Agence (conseil d'administration), les contributions financières et les questions de

nersonnel

Pour plus de détails: voir FF 2008 1327 ss.

Un des développements de l'acquis de Schengen (dév. nº 126) est aussi un développement de l'acquis de Dublin/EURODAC. Il n'y a aucun autre développement de l'acquis de Dublin/EÛRODAC à signaler jusqu'ici.

2 Règlement (CE) nº 2252/2004 du Conseil du 13 décembre 2004 établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les Etats membres

Référence: JO L 385 du 29.12.2004, p. 1

Procédure: Modèle 3 (art. 7, par. 2, let. b, AAS: adoption sous réserve de l'approbation par l'Assemblée fédérale)

Echange de notes du 28 mars 2008 (RS 0.362.380.021), en vigueur depuis le

26 octobre 2009

Modifié par: Règlement (CE) nº 444/2009 [dév. nº 86] Mis en œuvre par: Décision C(2005) 409 final [dév. no 8];

Décision C(2006) 2909 final [dév. nº 16], modifiée par décision C(2011) 5499 final

[dév. nº 123]; et

Décision C(2008) 8657 [dév. nº 68], modifiée par décision C(2209) 7476 [dév.

Contenu: Le règlement (CE) nº 2252/2004 définit le contenu et les exigences s'agissant des

passeports et des documents de voyage établis par les Etats Schengen. Il arrête les normes minimales de sécurité auxquelles les documents de voyage doivent dorénavant satisfaire (p. ex. matériaux utilisés, techniques d'impression et de délivrance, protection contre la reproduction), mais aussi les éléments biométriques devant être intégrés dans ces documents (photo faciale et empreintes digitales). Alors que les mesures techniques assurent de manière permanente l'intégrité, l'authenticité et la confidentialité des données, l'intégration de données biométriques permet d'améliorer la sécurité des documents de voyage et d'établir un lien plus fiable entre le document et son titulaire. Une utilisation de ces données à d'autres fins n'est pas admise. Les passeports provisoires et les passeports d'urgence ne sont pas inclus dans le règlement. Les cartes d'identité ne doivent pas non plus comprendre de données biométriques. Les principes énoncés dans le règlement sont complétés par des spécifications techniques détaillées, que la Commission définit dans le cadre d'actes d'application et peut mettre à jour selon l'évolution technique (cf. dév. nº 8, 16, 68, 91, 123). Les exigences à remplir correspondent aux normes internationales, notamment à celles de l'Organisation internationale de normalisation (ISO) et aux recommandations de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Elles permettent également aux Etats Schengen de continuer à participer au «Visa Waiver Program» des Etats-Unis, exemptant leurs ressortissants de l'obligation d'obtenir un

Pour plus de détails: voir message du Conseil fédéral, FF 2007 4893 ss

3 Règlement (CE) nº 2133/2004 du Conseil du 13 décembre 2004 concernant l'obligation pour les autorités compétentes des Etats membres de procéder au compostage systématique des documents de voyage des ressortissants de pays tiers lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres, et modifiant à cette fin les dispositions de la Convention d'application de l'accord de Schengen et le manuel commun

Référence: JO L 369 du 16.12.2004, p. 5

Procédure: Modèle 1 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: simplement pris acte)

Note diplomatique du 28 mars 2008

Abrogé par: Règlement (CE) nº 562/2006 [dév. nº 14]

Le règlement assoit l'obligation découlant déjà de la CAAS, à savoir l'apposition Contenu:

systématique d'un cachet sur les documents de voyage de ressortissants de pays tiers lorsqu'ils franchissent les frontières extérieures de l'espace Schengen. Il concrétise en outre les conditions et les procédures à cet égard. L'objectif est de créer les bases nécessaires afin que les autorités compétentes puissent partir du principe qu'en l'absence de cachet dans un document de voyage, le détenteur a dépassé la durée de court séjour admissible dans l'espace Schengen. Les exigences du règlement ont été reprises dans le code frontières Schengen (dév. nº 14).

Décision 2005/211/JAI du Conseil du 24 février 2005 concernant l'attribution de certaines fonctions nouvelles au Système d'information Schengen, y compris dans le cadre de la lutte contre le terrorisme

Référence: JO L 68 du 15.3,2005, p. 44; rectifiée au JO L 252 du 27,9,2007, p. 7

Procédure: Modèle 3 (art. 7, par. 2, let. b, AAS: adoption sous réserve de l'approbation par

l'Assemblée fédérale)

Echange de notes du 28 mars 2008 (RS 0.362.380.005), en vigueur depuis le

17 octobre 2008

Abrogée par: A été abrogée dès la mise en application du SIS II par la décision 2007/533/JAI

[dév. nº 42]

Contenu: Cette décision complète les bases juridiques de l'actuel système d'information

Schengen (SIS I) qui sont contenues dans la CAAS. Concrètement, les autorisations d'accès sont étendues au SIS, signifiant que les autorités judiciaires nationales, l'Office européen de police (Europol) et l'Union de coopération judiciaire européenne (Eurojust) peuvent avoir accès aux données dans les limites de leur mandat et à certaines conditions. En outre, les bases juridiques régissant l'échange d'informations supplémentaires par l'intermédiaire des bureaux SIRENE sont consolidées et partiellement complétées (p. ex. durée de conservation et délais pour la suppression des données enregistrées dans les bureaux SIRENE). Enfin, les États Schengen sont obligés d'enregistrer toute transmission de données personnelles afin que l'admissibilité de la recherche dans le SIS puisse être vérifiée.

Pour plus de détails: voir message du Conseil fédéral, FF 2007 8049 ss

5 Décision 2005/267/CE du Conseil du 16 mars 2005 établissant un réseau d'information et de coordination sécurisé connecté à l'internet pour les services des Etats membres chargés de la gestion des flux migratoires

Référence: JO L 83 du 1.4.2005, p. 48

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 28 mars 2008 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le

28 mars 2008

Décision C(2005) 5159 final [dév. no 32] Mise en œuvre par:

Contenu: Cette décision prévoit l'établissement d'un réseau d'information sécurisé connecté à

l'internet. Cette plateforme doit assurer un échange d'informations rapide et sûr entre les services des Etats Schengen chargés des affaires migratoires. Les informations visées concernent les flux ou les phénomènes migratoires illégaux ou clandestins. Il ne s'agit pas en l'occurrence d'échanger des données personnelles, mais des informations factuelles dans le cadre de l'entraide administrative. Le réseau d'information et de coordination (abrégé: ICONet) sert notamment de système d'alerte rapide relatif à l'immigration clandestine et aux filières de passeurs. Il est en outre utilisé en rapport avec le réseau des officiers de liaison chargés de l'immigration (réseau OLI) pour les échanges d'informations stratégiques, tactiques et opérationnelles (p. ex. sur l'utilisation des visas, ou sur les documents de frontière et de voyage en relation avec l'immigration clandestine). Enfin, il est utilisé également pour coordonner les activités nationales dans le domaine du retour (p. ex.

vols collectifs conjoints).

Règlement (CE) nº 851/2005 du Conseil du 2 juin 2005 modifiant le règlement (CE) nº 539/2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des Etats membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation

en ce qui concerne le mécanisme de réciprocité

Référence: JO L 141 du 4.6.2005, p. 3

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 28 mars 2008 (RS 0.362.380.001), en vigueur depuis le

28 mars 2008

Contenu: Le règlement (CE) nº 851/2005 vise à adapter le mécanisme de prise de décision

permettant aux Etats Schengen de réagir rapidement et de façon conjointe lorsqu'un Etat tiers (dont les ressortissants sont exemptés de visa) maintient ou (ré)introduit unilatéralement l'obligation de visa à l'égard des ressortissants d'un ou de plusieurs Etats membres. Ce mécanisme doit assurer la pleine réciprocité: un pays tiers ne doit bénéficier de l'exemption de visa que s'il n'impose une telle obligation à aucun Etat Schengen. S'il introduit néanmoins l'obligation de visa à l'égard des ressortissants de certains Etats Schengen, ses propres ressortissants doivent à nouveau obtenir un visa pour entrer et séjourner dans l'ensemble de l'espace Schengen.

Décision 2005/451/JAI du Conseil du 13 juin 2005 fixant la date d'application de certaines dispositions du règlement (CE) nº 871/2004 concernant l'attribution de certaines fonctions nouvelles au système d'information Schengen, y compris dans le cadre de la lutte contre le terrorisme

Référence: JO L 158 du 21.6.2005, p. 26

Procédure: Modèle 1 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: simplement pris acte)

Note diplomatique du 28 mars 2008

Abrogée par: A été abrogée dès la mise en application du SIS II par le règlement (CE)

nº 1987/2006 [dév. nº 28]

Contenu: Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1er décembre 2009, l'établisse-

ment du SIS requérait toujours une double base de droit dérivé en raison de la structure des trois piliers de l'UE. Le règlement (CE) nº 871/2004, que la Suisse a repris à l'occasion de l'approbation de l'AAS (cf. annexe B de l'AAS), couvre les reches effectuées dans le SIS en matière de non-admission (1er pilier); la décision 2005/211/JAI (dév. nº 4), de même contenu, s'applique aux autres activités dans le domaine policier (3e pilier). Ces deux actes contiennent chacun différentes modifications, mais les dates d'entrée en vigueur ne sont fixées que pour une partie d'entre elles. La décision 2005/451/JAI vient combler cette lacune pour certaines disposi-

tions du règlement.

8 Décision C(2005) 409 final de la Commission du 28 février 2005 établissant les spécifications techniques afférentes aux normes pour les dispositifs de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les États membres

Référence: non publiée au JO

Procédure: Modèle 3 (art. 7, par. 2, let. b, AAS: adoption sous réserve de l'approbation par

l'Assemblée fédérale)

Echange de notes du 28 mars 2008 (RS 0.362.380.022), en vigueur depuis le

26 octobre 2009

Contenu: En prenant cette décision, la Commission a fait usage de sa compétence de préciser les exigences énoncées dans le règlement (CE) nº 2252/2004 (dév. nº 2). Elle établit

les exigences énoncées dans le règlement (CE) nº 2252/2004 (dév. nº 2). Ellé établit les spécifications techniques afférentes aux normes pour les dispositifs de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage (p. ex. format et qualité des données biométriques, exigences relatives au support de données, à la sécurité et à l'intégrité des données). Ces spécifications ne sont pas destinées au public, raison pour laquelle elles n'ont pas été publiées dans le JO.

9 Règlement (CE) nº 1160/2005 du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 2005 modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, en ce qui concerne l'accès des services chargés, dans les Etats membres, de la délivrance des certificats d'immatriculation des véhicules au système d'information Schengen

Référence: JO L 191 du 22.7.2005, p. 18

Procédure: Modèle 3 (art. 7, par. 2, let. b, AAS: adoption sous réserve de l'approbation par

l'Assemblée fédérale)

Echange de notes du 28 mars 2008 (RS 0.362.380.006), en vigueur depuis le

17 octobre 2008

est devenu obsolète dès la mise en application du SIS II

Contenu: Le règlement (CE) no 1160/2005 vient élargir le cercle des autorités qui ont accès au SIS I, en intégrant les services chargés des contrôles de véhicules à moteur.

au 313 1, et mingant les services claiges des conflotes de verticules à moteur. Claccès est toutefois limité aux données concernant les véhicules à moteur volés, détournés ou égarés, et aux données concernant les certificats d'immatriculation annulés pour les véhicules et les plaques d'immatriculation. Cet accès permet aux services compétents de vérifier si les véhicules qui leur sont présentés en vue de leur

immatriculation n'ont pas été volés, détournés ou égarés.

Pour plus de détails: voir message du Conseil fédéral, FF 2007 8060 s.

10a Décision 2005/T19/JAI du Conseil du 12 octobre 2005 fixant la date d'application de certaines dispositions de la décision 2005/211/JAI concernant l'attribution de certaines fonctions nouvelles au système d'information Schengen, y compris dans le cadre de la lutte contre le terrorisme

Référence: JO L 271 du 15.10.2005, p. 54

Procédure: Modèle 1 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: simplement pris acte)

Note diplomatique du 28 mars 2008

Abrogée par: A été abrogée dès la mise en application du SIS II par la décision 2007/533/JAI

[dév. nº 42]

Contenu: Par le biais de cette décision, le Conseil fixe la date d'entrée en vigueur de certaines

dispositions de la décision 2005/211/JAI, laquelle complète les bases juridiques du SIS I contenues dans la CAAS (cf. dév. nº 4), pour autant qu'elles concernent le troisième pilier (coopération policière et judiciaire). Concrètement, il s'agit d'exigences relatives à la durée de conservation et à la suppression de certaines

données du SIS.

10b Décision 2005/727/JAI du Conseil du 12 octobre 2005 fixant la date d'application de certaines dispositions de la décision 2005/211/JAI concernant l'attribution de certaines fonctions nouvelles au Système

d'information Schengen, y compris dans le cadre de la lutte contre le terrorisme

Référence: JO L 273 du 19.10.2005, p. 25

Procédure: Modèle 1 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: simplement pris acte)

Note diplomatique du 28 mars 2008

Abrogée par: A été abrogée dès la mise en application du SIS II par la décision 2007/533/JAI

[dév. nº 42]

Contenu: Par le biais de cette décision, le Conseil fixe la date d'entrée en vigueur de certaines

dispositions de la décision 2005/211/JAI, laquelle complète les bases juridiques du SIS I contenues dans la CAAS (cf. dév. nº 4), pour autant qu'elles concernent le troisième pilier (coopération policière et judiciaire). Concrètement, il s'agit d'exi-

gences concernant l'enregistrement des consultations du SIS.

10c Décision 2005/728/JAI du Conseil du 12 octobre 2005 fixant la date d'application de certaines dispositions du reglement (CE) nº 871/2004 concernant l'attribution de certaines fonctions nouvelles au Système

d'information Schengen, y compris dans le cadre de la lutte contre le terrorisme

Référence: JO L 273 du 19.10.2005, p. 26

Procédure: Modèle 1 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: simplement pris acte)

Note diplomatique du 28 mars 2008

Abrogée par: A été abrogée dès la mise en application du SIS II par le règlement (CE)

nº 1987/2006 [dév. nº 28]

Contenu: Par le biais de cette décision, le Conseil fixe la date d'entrée en vigueur de certaines dispositions du règlement (CE) no 871/2004 (cf. annexe B de l'AAS), lequel com-

dispositions du réglement (CE) no 871/2004 (cf. annexe B de l'AAS), lequel complète les bases juridiques du SIS I contenues dans la CAAS, pour autant qu'elles concernent le premier pilier (signalements aux fins de non-admission). Concrètement, il s'agit d'exigences concernant l'enregistrement des consultations du SIS.

11 Compte rendu de gestion (installation et fonctionnement du C.SIS pour 2004)

Référence: non publié au JO

Procédure: Modèle 1 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: simplement pris acte)

Note diplomatique du 28 mars 2008

Contenu: Les règles financières applicables à l'unité centrale du SIS (C.SIS) (cf. SCH/Com-

ex (97) 35, annexe A de l'AAS) prévoient que la France, qui gère la C.SIS, doit présenter un rapport de reddition des comptes pour l'année 2004, rapport qui constitue la condition pour qu'elle obtienne décharge. La notification du rapport à la Suisse est un cas singulier car ce texte n'est pas un développement de l'acquis de Schengen à proprement parler. L'UE a renoncé par conséquent à transmettre dorénavant de telles informations formellement à la Suisse en vertu de la procédure de reprise

selon l'art. 7 AAS (notification).

Règlement (CE) no 2046/2005 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2005 relatif à des mestires visant à faciliter les procédures de demande et de délivrance de visas pour les membres de la famille olympique participant aux jeux olympiques et/ou paralympiques d'hiver de 2006 à Turin

Référence: JO L 334 du 20.12.2005, p. 1

Procédure: Modèle 1 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: simplement pris acte)

Note diplomatique du 28 mars 2008

Obsolète (application limitée à la durée des Jeux olympiques)

Contenu: Ce règlement contenait une réglementation spéciale d'une durée limitée afin que les membres de la famille olympique puissent bénéficier, pendant les jeux olympiques

membres de la famille olympique puissent bénéficier, pendant les jeux olympiques et paralympiques de l'hiver 2006, de dispositions spéciales prévoyant des dérogations aux procédures de demande et de délivrance des visas ainsi qu'aux normes uniformes applicables aux visas. Au nombre de ces réglementations spéciales, il y avait la possibilité de déposer des demandes groupées, l'apposition du visa sur la

carte d'accréditation olympique et l'exemption des émoluments.

13 Recommandation 2005/761/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 septembre 2005 visant à faciliter la délivrance par les Etats membres de visas uniformes de court séjour pour les chercheurs ressortissants de pays tiers se déplaçant aux fins de recherche scientifique dans la Communauté

Référence: JO L 289 du 3.11.2005, p. 23

Procédure: Modèle 1 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: simplement pris acte)

Note diplomatique du 28 mars 2008

Contenu: Dans la recommandation 2005/761/CE, qui n'est pas juridiquement contraignante,

la Commission invite les Etats Schengen à faire usage de la possibilité de faciliter la délivrance de visas Schengen (pour des séjours courts de trois mois au plus) à des chercheurs de pays tiers (p. ex. examen rapide des demandes de visa ou établisse-

ment de visas à entrées multiples).

Règlement (CE) nº 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)

Référence: JO L 105 du 13.4.2006, p. 1

Procédure: Modèle 3 (art. 7, par. 2, let. b, AAS: adoption sous réserve de l'approbation par

l'Assemblée fédérale)

Echange de notes du 28 mars 2008 (RS 0.362.380.010), en vigueur depuis le

17 octobre 2008

Modifié par: Règlement (CE) no 296/2008 [dév. no 69];

Règlement (CE) nº 81/2009 [dév. nº 80]; Règlement (CE) nº 810/2009 [dév. nº 88]; Règlement (UE) nº 265/2010 [dév. nº 105].

Mis en œuvre par: Décision 2010/252/UE [dév. nº 107]

Contenu: Le code frontières Schengen remplace les dispositions qui régissaient jusque-là le franchissement des frontières, intérieures ou extérieures, de l'espace Schengen, ré-

glementation figurant en grande partie dans la CAAS (cf. annexe A de l'AAS). Il rassemble les dispositions applicables dans un nouvel acte juridique consolidé. La teneur des réglementations antérieures reste pour l'essentiel inchangée. Le code frontières a pour objet de fixer les principes et les procédures régissant la surveil-lance des frontières extérieures (= frontières entre les Etats Schengen et les Etats non membres de Schengen). Celles-ci ne peuvent être franchies que si les conditions d'entrée applicables sont remplies. Les personnes qui les franchissent doivent être soumises à un contrôle, dont les modalités sont définies de manière détaillée (p. ex. aménagement de couloirs séparés aux points de passage des frontières, recherches SIS obligatoires, obligation d'apposer un cachet sur les documents de voyage). Le code fixe également la procédure à appliquer en cas de refus d'entrée (prononcé de la décision, voies de recours, etc.). Il contient en outre des prescriptions sur les efféctifs et les moyens affectés aux contrôles aux frontières et sur la coopération entre les Etats membres. Outre les contrôles aux frontières extérieures, le code frontières règle la procédure applicable lors du passage des frontières intérieures

(= frontières entre les Etats Schengen), soit notamment la suppression des contrôles aux frontières intérieures, la réintroduction temporaire de ces contrôles et la procédure à appliquer en la matière.

Pour plus de détails: voir message du Conseil fédéral, FF 2007 7449 ss

15a Décision 2006/228/JAI du Conseil du 9 mars 2006 fixant la date d'application de certaines dispositions de la décision 2005/211/JAI concernant l'attribution de certaines fonctions nouvelles au système d'information Schengen, y compris dans le cadre de la lutte contre le terrorisme

Référence: JO L 81 du 18.3.2006, p. 45

Procédure: Modèle 1 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: simplement pris acte)

Note diplomatique du 28 mars 2008

Abrogée par: A été abrogée dès la mise en application du SIS II par la décision 2007/533/JAI

[dév. no 42]

Par le biais de cette décision, le Conseil fixe la date d'entrée en vigueur de certaines Contenu:

dispositions de la décision 2005/211/JAI, laquelle complète les bases juridiques du SIS I contenues dans la CAAS (cf. dév. no 4), pour autant qu'elles concernent le troisième pilier (coopération policière et judiciaire). Concrètement, il s'agit de la possibilité d'introduire dans le SIS le signalement de véhicules à moteur égarés ain-

si que de certificats et de plaques d'immatriculation invalidés.

15b Décision 2006/229/JAI du Conseil du 9 mars 2006 fixant la date d'application de certaines dispositions de la décision 2005/211/JAI concernant l'attribution de certaines fonctions nouvelles au système d'information Schengen, y compris dans le cadre de la lutte contre le terrorisme

Référence: JO L 81 du 18.3.2006, p. 46

Procédure: Modèle 1 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: simplement pris acte)

Note diplomatique du 28 mars 2008

Abrogée par: A été abrogée dès la mise en application du SIS II par la décision 2007/533/JAI

[dév. nº 42]

Contenu: Par le biais de cette décision, le Conseil fixe la date d'entrée en vigueur de certaines dispositions de la décision 2005/211/JAI, laquelle complète les bases juridiques du

SIS I contenues dans la CAAS (cf. dév. nº 4), pour autant qu'elles concernent le troisième pilier (coopération policière et judiciaire). Concrètement, il s'agit de la possibilité d'introduire dans le SIS le signalement de documents d'identité égarés ou invalidés (p. ex. passeports, cartes d'identité, permis de conduire, titres de séjour,

documents de voyage).

16 Décision C(2006) 2909 final de la Commission du 28 juin 2006 établissant les spécificités techniques afférentes aux normes pour les dispositifs de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les Etats membres

Référence: non publiée au JO

Modèle 3 (art. 7, par. 2, let. b, AAS: adoption sous réserve de l'approbation par l'Assemblée fédérale) Procédure:

Echange de notes du 28 mars 2008 (RS 0.362.380.023), en vigueur depuis le

26 octobre 2009

Décision C(2011) 5499 final [dév. no 123] Modifiée par:

En prenant cette décision, la Commission a fait usage de sa compétence de préciser les exigences énoncées dans le règlement (CE) nº 2252/2004 (dév. nº 2). Elle intro-Contenu:

duit des spécifications techniques supplémentaires relatives à l'enregistrement et à la protection des données biométriques intégrées dans les passeports et les documents de voyage établis par les Etats Schengen (notamment les empreintes digitales). Ces spécifications ne sont pas destinées au public, raison pour laquelle elles

n'ont pas été publiées au JO.

17 Décision 2006/440/CE du Conseil du 1er juin 2006 modifiant l'annexe 12 des instructions consulaires communes ainsi que l'annexe 14a du manuel commun en ce qui concerne les droits à percevoir, correspondant aux frais administratifs de traitement de la demande de visa

Référence: JO L 175 du 29.6.2006, p. 77

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 28 mars 2008 (RS 362.380.002), en vigueur depuis le 28 mars

2008

Est devenue obsolète avec l'entrée en vigueur du code des visas [dév. nº 88]

Par cette décision 2006/440/CE, le Conseil a augmenté les émoluments perçus pour le traitement des demandes de visa afin de les adapter aux frais administratifs encourus. Les droits pouvant être perçus passent à 60 euros (contre 35 auparavant). Simultanément, les droits de visa sont abrogés pour certaines catégories de personnes, par exemple les chercheurs de pays tiers se déplaçant dans la Communauté aux

fins de recherche scientifique.

18 Décision 895/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 établissant un régime simplifié de contrôle des personnes aux frontières extérieures, fondé sur la reconnaissance unilatérale par la République tchèque, l'Estonie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovénie et la Slovaquie de certains documents comme équivalant à leurs visas nationaux aux fins de transit par leur territoire

Référence: JO L 167 du 20.6.2006, p. 1

Procédure: Pas de reprise

Contenu

L'UE a procédé à cette notification par erreur; notification retirée le 4 juillet 2007

Contenu: Cette décision introduit certaines facilités d'entrée en faveur des ressortissants de

pays tiers titulaires de documents établis par des Etats Schengen (p. ex. titres de séjour, visa de longue durée). Ces documents doivent être reconnus par la République tchèque, l'Estonie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovénie et la Slovaquie comme équivalant à leurs visas nationaux aux fins de transit par leur territoire, aussi longtemps que l'acquis de Schengen n'y est pas encore entré en vigueur. Cette décision ne concerne toutefois pas la Suisse, mais uniquement les membres de l'UE qui y sont désignés; l'UE l'a notifiée à notre pays par

erreur et a par conséquent retiré la notification.

19 Décision 896/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 établissant un régime simplifié de contrôle des personnes aux frontières extérieures, fondé sur la reconnaissance unilatérale par les Etats membres de certains titres de séjour délivrés par la Suisse et le Liechtenstein aux fins de transit par leur territoire

Référence: JO L 167 du 20.6.2006, p. 8

Procédure: Modèle 1 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: simplement pris acte)

Note diplomatique du 28 mars 2008

Modifiée par: Décision 586/2008/CE [dév. nº 61]

Obsolète depuis l'entrée en vigueur de l'acquis de Schengen, le 12 décembre 2008

Contenu: Cette décision a introduit un régime simplifié de contrôle des personnes aux

frontières extérieures de l'espace Schengen, dans le but notamment de réduire la charge de travail des consulats des Etats Schengen en Suisse. En vertu de la nouvelle réglementation, les titres de séjour délivrés par la Suisse et le Liechtenstein étaient reconnus comme équivalant à un visa. Les ressortissants de pays tiers soumis à l'obligation de visa qui étaient domiciliés en Suisse ou au Liechtenstein pouraient ainsi transiter par l'espace commun pour rejoindre un pays tiers sans devoir obtenir un visa de transit de Schengen. Ces allégements, qui avaient été introduits notamment aussi dans la perspective de l'entrée de la Suisse et du Liechtenstein dans l'espace Schengen, sont devenus obsolétes depuis que la coopération opérationnelle a été entamée avec la Suisse (12.12.2008) et avec le Liechtenstein

(19.12.2011).

20 Décision 2006/631/JA1 du Conseil du 24 juillet 2006 fixant la date d'application de certaines dispositions de la décision 2005/211/JA1 concernant l'attribution de certaines fonctions nouvelles au système d'information Schengen, y compris dans le cadre de la lutte contre le terrorisme

Référence: JO L 256 du 20.9.2006, p. 18

Procédure: Modèle 1 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: simplement pris acte)

Note diplomatique du 28 mars 2008

Abrogée par: A été abrogée dès la mise en application du SIS II par la décision 2007/533/JAI

[dév. no 42]

Contenu: Par le biais de cette décision, le Conseil fixe la date d'entrée en vigueur de certaines dispositions de la décision 2005/211/JAL laquelle a complété les bases juridiques

dispositions de la décision 2005/211/JAI, laquelle a complété les bases juridiques du SIS I contenues dans la CAAS (cf. dév. no 4), pour autant qu'elles concernent le troisième pilier (coopération policière et judiciaire). Concrètement, il s'agit de l'accès limité du personnel d'Europol et des membres nationaux d'Eurojust à certaines catégories de données du SIS (en particulier art. 95 – Signalement = signale-

ment pour l'arrestation aux fins d'extradition).

21 Décision 2006/560/JAI du Conseil du 24 juillet 2006 modifiant la décision 2003/170/JAI relative à l'utilisation commune des officiers de liaison détachés par les autorités répressives des Etats membres

Référence: JO L 219 du 10.8.2006, p. 31

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 28 mars 2008 (RS 0.362.380.011), en vigueur depuis le

28 mars 2008

Contenu: Par cette décision 2006/560/JAI, le Conseil modifie les bases juridiques de

l'utilisation commune des officiers de liaison détachés par les autorités répressives des Etats Schengen à la lumière des expériences tirées de la pratique. L'une des innovations réside dans la possibilité de charger un Etat membre de la coordination de la coopération, dans un pays ou une région donnés, avec l'UE et les autres Etats membres (y compris de prendre l'initiative visant à tenir des réunions d'officiers de liaison). En outre, les officiers de liaison ben outre, les officiers de liaison en accord avec la convention Europol.

Décision 2006/684/CE du Conseil du 5 octobre 2006 modifiant l'annexe 2, inventaire A, des instructions consulaires communes en ce qui concerne l'obligation de visa pour les titulaires de passeports diplomatiques et de passeports de service indonésiens

Référence: JO L 280 du 12.10.2006, p. 29

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 28 mars 2008 (RS 0.362.380.003), en vigueur depuis le

28 mars 2008

Est devenue obsolète avec l'entrée en vigueur du code des visas (dév. no 88)

Contenu: Par cette décision 2006/684/CE, la liste des pays tiers, purement indicative,

contenue dans les instructions consulaires communés (ICC) est adaptée; les ressortissants de ces pays ne sont pas soumis à l'obligation de visa dans un ou plusieurs États Schengen lorsqu'ils sont titulaires de passeports diplomatiques, officiels ou de service. Chaque Etat membre continue à décider de la fixation de l'obligation de visa pour ces catégories de personnes, conformément aux dispositions idoines de l'acquis de Schengen (règlement [CE] nº 539/2001, cf. annexe B de l'AAS). En l'occurrence, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas souhaitaient dispenser de l'obligation de visa les titulaires de passeports diplomatiques et de passeports de

service indonésiens, raison pour laquelle la liste ICC a été modifiée.

23 Recommandation C(2006) 5186 final de la Commission du 6 novembre 2006 établissant un «Manuel pratique à l'intention des gardes-frontières (Manuel Schengen)» commun à utiliser par les autorités compétentes des Etats membres lors du contrôle des personnes aux frontières

Référence: non publiée au JO

Procédure: Modèle 1 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: simplement pris acte)

Note diplomatique du 28 mars 2008

Modifiée par: Recommandation C(2008) 2976 final [dév. no 59];

Recommandation C(2010) 5559 final [dév. nº 112;]

Recommandation C(2011) 3918 final [dév. nº 118].

Contenu:

Contenu:

Dans cette recommandation, la Commission a établi un «Manuel pratique à l'intention des gardes-frontières (manuel Schengen)», dont le but est d'assurer une application autant que possible uniforme des dispositions et principes relatifs aux contrôles aux frontières. Le manuel contient une collection d'instructions communes à l'intention des autorités nationales compétentes, tout comme des procédures et des recommandations éprouvées pour assumer les tâches qui s'imposent dans le domaine de la protection des frontières (meilleures pratiques). Ces recommandations se veulent des directives pour les administrations; il convient d'en tenir compte lors de l'interprétation des dispositions de l'acquis de Schengen, mais elles n'ont pas de caractère juridiquement contraignant. La Commission est tenue de mettre à jour régulièrement le manuel (cf. dév. nº 59, 112 et 118).

24 Règlement (CE) nº 1931/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 fixant des règles relatives au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures des Etats membres et modifiant les dispositions de la convention de Schengen

Référence: JO L 405 du 30.12.2006, p. 1; rectifié au JO L 29 du 3.2.2007, p. 3

Procédure: Modèle 1 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: simplement pris acte)

Note diplomatique du 28 mars 2008

Contenu: Aux fins d'éviter que les frontières extérieures de l'espace Schengen ne deviennent

une barrière aux échanges commerciaux, sociaux et culturels, ni à la coopération régionale, le Conseil a édicté le règlement (CE) 1931/2006 mettant en place un régionale me commun pour le petit trafic frontalier. Ce régime constitue une dérogation aux règles générales arrêtées dans le code frontières Schengen (dév. nº 14) pour le contrôle aux frontières extérieures. Les critères fixés dans le règlement assurent un équilibre entre, d'une part, le franchissement facilité de la frontière par les frontaliers de bonne foi qui ont des raisons légitimes de franchir fréquemment une frontière terrestre extérieure et, d'autre part, la nécessité d'empêcher l'immigration clandestine et de contrer les menaces potentielles que les activités criminelles font peser sur la sécurité. Etant donné que la Suisse n'a pas de frontières terrestres extérieures,

cette réglementation n'a pas de valeur pratique dans son cas.

25 Règlement (CE) nº 1932/2006 du Conseil du 21 décembre 2006 modifiant le règlement (CE) nº 539/2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des Etats membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation

Référence: JO L 405 du 30.12.2006, p. 23; rectifié au JO L 29 du 3.2.2007, p. 10

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 28 mars 2008 (RS 0.362.380.004), en vigueur depuis le

28 mars 2008

Par le biais de ce règlement (CE) no 1932/2006, la Bolivie a été transférée sur la liste des pays tiers soumis à l'obligation de visa. De leur côté, les ressortissants d'Antigua-et-Barbuda, des Bahamas, de la Barbade, de Maurice, de Saint-Christophe-et-Nevis et des Seychelles ont été exemptés de l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures de l'espace Schengen pour un séjour de courte durée (trois mois au plus par demi-année) (cf. règlement [CE] no 539/2001, annexe B de l'AAS). Les dispositions ne s'appliquent toutefois pas aux personnes qui franchissent les frontières pour un séjour de longue durée (plus de trois mois en l'espace de six mois, à compter de la première entrée) ou qui entendent exercer une activité professionnelle. Dans ce cas, l'obligation de visa selon le droit national reste en vigueur. L'exemption de l'obligation de visa ne signifie pas non plus l'exemption de toutes les conditions d'entrée arrêtées dans le code frontières Schengen (dév. no 14) pour le franchissement des frontières exférieures. Si la personne ne remplit pas l'une des autres conditions d'entrée (document de voyage valide, moyens suffisants pour subvenir à ses besoins, absence de signalement dans le SIS aux fins de non-admission, aucun danger pour la sécurité et l'ordre publics), l'entrée dans l'espace

Schengen lui est refusée.

26 Décision 2006/752/CE de la Commission du 3 novembre 2006 établissant les sites pour le système d'information sur les visas pendant la phase de développement

Référence: JO L 305 du 4.11.2006, p. 13

Procédure: Modèle 1 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: simplement pris acte)

Note diplomatique du 28 mars 2008

Obsolète depuis la mise en service du VIS (dév. nº 63), le 11 octobre 2011.

Contenu:

Dans cette décision, la Commission définit les sites d'implantation pour le système d'information sur les visas (VIS), y compris le réseau de communication. L'unité centrale se situe à Strasbourg (France), avec une unité centrale de sauvegarde à Sankt Johann im Pongau (Autriche). Ces deux sites correspondent à ceux du SIS II, le VIS s'appuyant sur une architecture système centralisée et sur une plateforme technique partagée avec le SIS II.

27 Décision 2006/648/CE de la Commission du 22 septembre 2006 établissant les spécifications techniques des normes relatives aux identificateurs biométriques pour le système d'information sur les visas

Référence: JO L 267 du 27.9.2006, p. 41

Procédure: Modèle 1 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: simplement pris acte)

Note diplomatique du 28 mars 2008

Contenu:

Dans cette décision, la Commission, qui est responsable notamment du développement du système d'information centralisé sur les visas (C.VIS), a défini les normes techniques nécessaires pour l'intégration de données biométriques. Les normes techniques ont été fixées de manière à garantir que les exigences primordiales de qualité et de fiabilité des identificateurs biométriques soient remplies. On a veillé ce faisant à assurer la cohérence avec les normes ICAO. La décision permet aux Etats membres de mener les actions préparatoires pour connecter leur système national (interface nationale) à la partie centrale du système d'information sur les visas.

28 Règlement (CE) no 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)

Référence: JO L 381 du 28.12.2006, p. 4

Procédure: Modèle 3 (art. 7, par. 2, let. b, AAS: adoption sous réserve de l'approbation par

l'Assemblée fédérale)

Echange de notes du 28 mars 2008 (RS 0.362.380.008), en vigueur depuis le

17 octobre 2008 (applicable depuis le 9 avril 2013)

Contenu: Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1er décembre 2009, l'établisse-

ment du SIS II requérait toujours une double base de droit dérivé en raison de la structure des trois piliers de l'UE. Ce règlement (CE) no 1987/2006 constitue la base légale des aspects du SIS II faisant partie du premier pilier (signalements aux fins de non-admission). La décision 2007/533/JAI (dév. nº 42) constitue la base légale correspondante, établie parallèlement, pour les questions concernant la coopération policière et judiciaire (troisième pilier). Le présent règlement précise les objectifs, l'architecture technique et le financement du SIS II; il contient des prescriptions relatives au fonctionnement et à l'utilisation du système, aux responsabilités afférentes, aux catégories de données à introduire dans le système, aux finalités et aux critères de leur introduction, aux autorités qui y ont accès et à la mise en relation des signalements, ainsi que des règles complémentaires concernant le traitement des données et la protection des données à caractère personnel.

Pour plus de détails: voir message du Conseil fédéral, FF 2007 8061 ss

29 Décision 2006/1007/JAI du Conseil du 21 décembre 2006 modifiant la décision 2001/886/JAI relative au développement du système d'information de Schengen de deuxième génération (SIS II)

Référence: JO L 411 du 30.12.2006, p. 78; rectifiée au JO L 27 du 2.2.2007, p. 43

Procédure Modèle 1 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: simplement pris acte)

Note diplomatique du 28 mars 2008

Est devenue obsolète avec la mise en fonction du SIS II

La décision 2006/1007/JAI, qui s'applique aux aspects du SIS II relevant de la Contenu:

coopération policière et judiciaire (troisième pilier), a prolongé la durée du projet initial (cf. décision 2001/886/JAI, annexe B de l'AAS) en raison des retards pris dans le développement du SIS II. Elle devait permettre à la Commission d'exécuter le budget au-delà du 31 décembre 2006 pour achever le projet de développement du

SIS II, y compris l'installation de l'infrastructure de communication.

30 Règlement (CE) no 1988/2006 du Conseil du 21 décembre 2006 modifiant le règlement (CE) no 2424/2001 relatif au développement du système d'information de Schengen de deuxième génération (SIST).

Référence: JO L 411 du 30.12.2006, p. 1; rectifié au JO L 27 du 2.2.2007, p. 3

Procédure: Modèle 1 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: simplement pris acte)

Note diplomatique du 28 mars 2008

Est devenu obsolète avec la mise en fonction du SIS II

Contenu: Le règlement (CE) nº 1988/2006, qui s'applique aux aspects du SIS II relevant du

premier pilier (signalements aux fins de non-admission), a prolongé la durée du projet initial (cf. règlement [CE] no 2424/2001, annexe B de l'AAS) en raison des retards pris dans le développement du SIS II. Elle devait permettre à la Commission d'exécuter le budget au-delà du 31 décembre 2006 pour achever le projet de développement du SIS II, y compris l'installation de l'infrastructure de communication.

31 Règlement (CE) nº 1986/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 sur l'accès des services des Etats membres chargés de l'immatriculation des véhicules au système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)

Référence: JO L 381 du 28.12.2006, p. 1

Procédure: Modèle 3 (art. 7, par. 2, let. b, AAS: adoption sous réserve de l'approbation par

l'Assemblée fédérale)

Echange de notes du 28 mars 2008 (RS 0.362.380.009), en vigueur depuis le

17 octobre 2008 (applicable depuis le 9 avril 2013)

Contenu:

Le règlement (CE) nº 1986/2006 vient élargir le cercle des autorités qui ont accès au SIS 1, en intégrant les services chargés des contrôles de véhicules à moteur. Il contient une réglementation parallèle à celle du règlement (CE) nº 1160/2005 (dév. nº 9), qui régit l'accès au SIS 1 pour les services chargés des contrôles de véhicules

nº 9), qui régit l'accès au SIS I pour les services chargés des contrôles de véhicules à moteur. Là encore, l'accès est limité aux données concernant les véhicules à moteur volés, détournés ou égarés, et aux données concernant les certificats d'immatriculation annulés pour les véhicules et les plaques d'immatriculation.

Pour plus de détails: voir message du Conseil fédéral, FF 2007 8063.

32 Décision C(2005)5159 final de la Commission du 15 décembre 2005 fixant les règles de mise en œuvre de la décision 2005/267/CE du Conseil établissant un réseau d'information et de coordination sécurisée connecté à l'internet pour les services des Etats membres chargés de la gestion des flux migratoires

Référence: non publiée au JO

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 28 mars 2008 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le

28 mars 2008

Contenu: Dans cette décision, la Commission a édicté les mesures d'exécution nécessaires

pour l'échange d'informations techniques, stratégiques et opérationnelles dans le domaine de la migration, fondé sur le réseau ICONet connecté à l'internet (dév. no 5). En font partie les prescriptions sur le contenu et la forme des informations devant être échangées (p. ex. modèles de formulaire pour le système d'alerte rapide dans le domaine de l'immigration clandestine), et avant tout aussi des règles en matière de protection des données; celles-ci régissent l'accès à ICONet, le traitement des données à caractère confidentiel, l'enregistrement, l'édition et la sauvegarde des données, le but étant d'empêcher un accès et un traitement non autorisés des infor-

nations.

33 Décision 2005/687/CE de la Commission du 29 septembre 2005 relative au format uniforme des rapports sur les activités des réseaux d'officiers de liaison «Immigration» ainsi que sur la situation dans le pays hôte en matière d'immigration illégale

Référence: JO L 264 du 8.10.2005, p. 8

Procédure: Modèle 1 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: simplement pris acte)

Note diplomatique du 28 mars 2008

Contenu:

Le règlement (CE) nº 377/2004, que la Suisse a repris lors de l'approbation de l'AAS (cf. annexe B de l'AAS), créait un réseau d'officiers de liaison pour le domaine de l'immigration (réseau OLI). La mise en réseau de ces agents dépèchés dans des pays tiers par les Etats membres doit permettre d'exploiter les synergies et de renforcer la coordination afin, notamment, de mieux lutter contre l'immigration clandestine et de favoriser le retour des personnes en séjour irrégulier. La décision 2005/687/CE s'inscrit dans ce contexte et vise à standardiser le contenu et la forme des rapports établis chaque année dans le cadre du réseau OLI sur l'immigration clandestine et les filières organisées dans ce domaine, la traite des êtres humains et le retour; ces rapports sont portés à la connaissance des autres Etats membres dans le cadre du réseau.

34 Décision 2007/170/CE de la Commission du 16 mars 2007 établissant les caractéristiques du réseau du système d'information Schengen II (1er pilier)

Référence: JO L 79 du 20.3.2007, p. 20

Procédure: Modèle 1 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: simplement pris acte)

Note diplomatique du 28 mars 2008

Contenu: Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne l

Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1er décembre 2009, l'établissement du SIS requérait toujours une double base de droit dérivé en raison de la structure des trois piliers de l'UE. Dans cette décision, la Commission définit les caractéristiques techniques relatives au réseau de communication et à ses composants, et détermine les exigences spécifiques liées au réseau. Ces dispositions s'adressent aux Etats Schengen, qui doivent les appliquer lors du développement du SIS II, en particulier de la mise en place de leurs interfaces nationales (N.SIS). Ces exigences valent pour le premier pilier (signalements aux fins de non-admission). La décision 2007/171/CE (dév. nº 62) contient une réglementation de même contenu pour les activités du SIS dans le domaine du troisième pilier (coopération policière et judi-

ciaire).

35 Décision-cadre 2006/960/JAI du Conseil du 18 décembre 2006 relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des Etats membres de l'UE [Initiative suédoise]

Référence: JO L 386 du 29.12.2006, p. 89; rectifiée au JO L 75 du 15.3.2007, p. 26

Procédure: Modèle 3 (art. 7, par. 2, let. b, AAS: adoption sous réserve de l'approbation par

l'Assemblée fédérale)

Echange de notes du 28 mars 2008 (RS 0.362.380.024), en vigueur depuis le

21 octobre 2009

Contenu: Les dispositions en vigueur jusque-là (art. 39 et 46 CAAS) sur l'échange d'informations policières n'étaient pas assez concrètes et n'ont par conséquent pas été exploi-

tées dans la mesure souhaitée. La décision-cadre 2006/960/JAI vise par conséquent à simplifier l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des Etats Schengen. Dans le but d'assurer un échange d'informations rapide et non bureaucratique concernant la grande criminalité et les actes terroristes, elle prévoit deux cas de figure. Premièrement, les services répressifs nationaux sont obligés de communiquer, sur demande, les informations disponibles, dans la mesure que permet leur droit national et dans le cadre de leurs compétences. En clair, l'ampleur des renseignements transmis dépend des dispositions du droit national. Les attributions des services répressifs s'agissant de l'acquisition et de la transmission de données ne sont pas élargies sur le plan matériel. La décision-cadre précise bien plus les exigences quant à la procédure: elle définit les points de contact et les formes à respecter (formulaires), et arrête des délais de traitement courts. Deuxièmement, les possibilités sont élargies pour la transmission spontanée d'informations, à savoir que les services répressifs ne sont plus seulement autorisés, mais obligés de transmettre les renseignements en leur possession aux services partenaires dans les Etats membres, dans des cas d'espèce, lorsqu'il y a lieu de croire qu'ils pourraient être utiles à des fins de prévention ou dans le cadre d'enquêtes sur des infractions. La décision-cadre repose globalement sur un nouveau concept, celui du principe dit de disponibilité, en vertu duquel les informations à la disposition d'une autorité doivent également être fournies aux autorités partenaires. En conséquence, lorsqu'un échange d'informations est prévu dans le droit interne, il doit également être possible, aux mêmes conditions, avec les autorités partenaires dans les Etats Schengen.

Pour plus de détails: voir message du Conseil fédéral, FF 2008 8123 ss

36 Décision no 574/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 portant création du Fonds pour les frontières extérieures pour la période 2007–2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires»

Référence: JO L 144 du 6.6.2007, p. 22

Procédure: Modèle 3 (art. 7, par. 2, let. b, AAS: adoption sous réserve de l'approbation par

l'Assemblée fédérale)

Echange de notes du 28 mars 2008 (RS 0.362.380.024), appliqué provisoirement à

partir du 20 mars 2010; en vigueur depuis le 9 février 2011

Mise en œuvre par: Décision 2007/599/CE [dév. nº 43];

Décision 2008/456/CE [dév. no 57], modifiée par la décision 2009/538/CE [dév. no 87], la décision 2010/69/UE [dév. no 103] et la décision 148/2011/UE [dév. n

nº 115];

Décision C(2011) 1582 final [dév. nº 116]; Décision C(2012) 9883 final [dév. nº 129]; Décision C(2012) 9771 final [dév. nº 130];

Décision C(2013) 220 final [dév. no 140].

Contenu:

La décision nº 574/2007/CE constitue la principale base légale de l'établissement du Fonds pour les frontières extérieures. Il s'agit d'un fonds de solidarité visant à soutenir financièrement les Etats Schengen appelés à supporter à long terme des coûts élevés pour assurer la protection des frontières extérieures, compte tenu de la longueur ou de l'importance géopolitique de leurs frontières terrestres et maritimes. Il a pour but de contribuer à assurer des contrôles efficaces et, partant, d'améliorer la protection des frontières extérieures et de faire obstacle à l'immigration illégale. Les Etats Schengen peuvent solliciter une aide financière du Fonds pour soutenir les actions qu'ils prévoient dans ce domaine. La dotation du Fonds pour la période 2007 à 2013 s'élève à 1820 millions d'euros. Les procédures et les principes énoncés dans la décision sont concrétisés par des actes d'application détaillés de la Commission (cf. dév. nº 43, 57, 87, 103, 115, 116, 129, 130 et 140).

Pour plus de détails: voir message du Conseil fédéral, FF 2010 1521 ss

Acc. complémentaire: Accord complémentaire du 19 mars 2010 (RS 0.362.312), appliqué provisoirement à partir du 20 mars 2010; en vigueur depuis le 1er avril 2011.

Cet accord a été approuvé conjointement avec l'échange de notes (cf. art. 2 AF du ler octobre 2010, RO 2011 977). Il définit les modalités de la participation des Etats associés au Fonds pour les frontières extérieures, notamment leur participation financière (méthode de calcul), l'allocation de moyens puisés dans le Fonds et le contrôle financier.

Pour plus de détails: voir message du Conseil fédéral, FF 2010 1530 ss

37 Règlement (CE) no 863/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières et modifiant le règlement (CE) no 2007/2004 du Conseil pour ce qui a trait à ce mécanisme et définissant les tâches et compétences des agents invités [règlement RABIT]

Référence: JO L 199 du 31.7.2007, p. 30

Procédure: Modèle 3 (art. 7, par. 2, let. b, AAS: adoption sous réserve de l'approbation par

l'Assemblée fédérale)

Echange de notes du 28 mars 2008 (RS 0.362.380.019), en vigueur depuis le

30 janvier 2009

Contenu:

Le règlement (CE) no 863/2007 comprend une modification du règlement FRONTEX (dév. no 1) visant à élargir le mandat et le rayon d'action de FRONTEX. L'Agence est désormais habilitée à mettre à la disposition des Etats membres qui le demandent des équipes d'intervention rapide (Rapid Intervention Teams, RABIT) pour les aider à gérer une situation migratoire extraordinaire. L'envoi de telles équipes, coordonné par FRONTEX et visant à garder les frontières, est toujours limité dans le temps et n'aboutit à aucun transfert de la responsabilité en matière de contrôle. L'Etat Schengen demandeur dirige les opérations et en assume l'entière responsabilité. Afin de rendre possible de telles interventions, tous les Etats membres doivent tenir à la disposition de la réserve d'intervention rapide un nombre à déterminer de gardes-frontières et les former conformément aux exigences fixées par l'Agence. FRONTEX propose les cours de formation correspondants ainsi que des exercices, et prend en charge les frais qui en découlent. Il appartient à

FRONTEX de définir les profils spécifiques et le nombre total des gardes-frontières constituant la réserve d'intervention rapide. Lorsqu'une intervention est nécessaire, l'Etat membre envoie, à la demande de FRONTEX, les experts requis, à moins qu'une situation nationale particulière l'en empêche. Il conserve cependant son autonomie pour ce qui concerne la sélection des experts et la durée de leur déploie-

Pour plus de détails: voir message du Conseil fédéral, FF 2008 1305 ss

38 Décision 2007/473/CE du Conseil du 25 juin 2007 concernant la déclassification de certaines parties du manuel SIRENE adopté par le comité exécutif institué par la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985

Référence: JO L 179 du 7.7.2007, p. 52

Procédure: Modèle 1 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: simplement pris acte)

Note diplomatique du 28 mars 2008

Est devenue obsolète avec la mise en fonction du SIS II

Contenu: Par cette décision, certaines parties du manuel SIRENE concernant le SIS I, dans la

version qui figure dans les décisions 2006/757/CE (cf. dév. nº 47) et 2006/758/CE, sont déclassifiées, dans la mesure où aucun motif relevant de la confidentialité ne s'y oppose. Ce manuel régit, au sens d'une directive administrative, les tâches et les procédures des bureaux SIRENE, qui sont les points de contact chargés de l'échange transfrontalier d'informations supplémentaires en rapport avec les signa-

lements SIS.

39 Décision 2007/472/CE du Conseil du 25 juin 2007 modifiant la décision du comité exécutif institué par la convention de Schengen de 1990, modifiant le règlement financier relatif aux coûts d'installation et d'utilisation de la fonction de support technique du Système d'information de Schengen (C.SIS)

Référence: JO L 179 du 7.7.2007, p. 50

Procédure Modèle 1 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: simplement pris acte)

Note diplomatique du 28 mars 2008

Contenu: La CAAS prévoit que les coûts d'installation et d'utilisation du C.SIS sont suppor-

tés en commun par les Etats Schengen. Cette décision a pour but de garantir que les Etats qui ont adhéré à l'UE en 2004 (République tchèque, Estonie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Malte, Pologne, Slovénie et Slovaquie) participent au règlement financier, dont découlent les obligations financières de chacun. Elle assure également que les Etats en question contribuent aux coûts historiques liés à l'installation et à l'utilisation du C.SIS.

40 Décision 2007/471/CE du Conseil du 12 juin 2007 sur l'application à la République tchèque, à la République d'Estonie, à la République de Lettonie, à la République de Lituanie, à la République de Hongrie, à la République de Malte, à la République de Pologne, à la République de Slovénie et à la République slovaque des dispositions de l'acquis de Schengen relatives au système d'information Schengen

Référence: JO L 179 du 7.7.2007, p. 46

Procédure: Modèle 1 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: simplement pris acte)

Note diplomatique du 28 mars 2008

Contenu: L'extension de la coopération opérationnelle de Schengen aux nouveaux Etats membres se déroule toujours en plusieurs étapes, consistant d'abord à vérifier qu'ils

sont disposés à appliquer correctement la totalité de l'acquis de Schengen (procédure d'évaluation Schengen). C'est ensuite seulement que le Conseil de l'UE peut décider de la mise en vigueur de la totalité de l'acquis de Schengen dans les Etats concernés. Par cette décision 2007/471/CE, le Conseil a conclu que, compte tenu des résultats positifs des évaluations dans le domaine de la protection des données, les Etats membres énoncés dans le titre remplissent les conditions requises pour la mise en vigueur partielle des dispositions relatives au système d'information Schengen (SIS). Cette décision permet d'entamer l'étape suivante de l'évaluation dans le domaine du SIS, pour laquelle une appréciation correcte n'est pas possible sans l'échange de données réelles. Jusqu'à l'entrée en vigueur intégrale de l'acquis de Schengen, certaines restrictions continuent à s'appliquer à la saisie de données dans le SIS et à leur traitement. Ces Etats ne pouvaient notamment pas diffuser, par le biais du SIS, de signalements aux fins de non-admission (art. 96 CAAS).

41 Budget d'installation et de fonctionnement du C.SIS pour 2007

> Référence: non publié au JO

Procédure: Modèle 1 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: simplement pris acte)

Note diplomatique du 28 mars 2008

Contenu: Ce document du Conseil contient, à titre d'information, le projet de budget de

l'année 2007 (budget provisoire) pour l'installation et l'utilisation de l'unité centrale du SIS (C.SIS). Il n'entraîne aucune obligation, raison pour laquelle la Suisse en a simplement pris acte. Il s'agit en l'occurrence d'une exception. Etant donné qu'il ne s'agit pas à proprement parler d'un développement de l'acquis de Schengen, l'UE a renoncé par la suite à porter formellement à la connaissance de la Suisse (notification) ce type d'information en vertu de la procédure de reprise selon l'art. 7

Décision 2007/533/JAI du Conseil du 12 juin 2007 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation

du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)

JO L 205 du 7.8.2007, p. 63 Référence:

Modèle 3 (art. 7, par. 2, let. b, AAS: adoption sous réserve de l'approbation par l'Assemblée fédérale) Procédure:

Echange de notes du 28 mars 2008 (RS 0.362.380.007), en vigueur depuis le

17 octobre 2008 (applicable depuis le 9 avril 2013)

Contenu: Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1er décembre 2009, l'établissement du SIS II requérait toujours une double base de droit dérivé en raison de la

structure des trois piliers de l'UE. La décision 2006/1007/JAI constitue la base légale pour les aspects du SIS II relevant du domaine de la coopération policière et judiciaire (troisième pilier). Le règlement (CE) nº 1987/2006 (dév. nº 28) constitue la base légale correspondante, établie parallèlement, pour les questions concernant le premier pilier (signalements aux fins de non-admission). La décision 2007/533/JAI précise les objectifs, l'architecture technique et le financement du SIS II; il contient des prescriptions relatives au fonctionnement et à l'utilisation du système, aux responsabilités afférentes, aux catégories de données à introduire dans le système, aux finalités et aux critères de leur introduction, aux autorités qui sont autorisées à y avoir accès et à la mise en relation des signalements, ainsi que des règles complémentaires concernant le traitement des données et la protection des données à carac-

Pour plus de détails: voir message du Conseil fédéral, FF 2007 8061 ss

43 Décision 2007/599/CE de la Commission du 27 août 2007 mettant en œuvre la décision 574/2007 du Parlement européen et du Conseil relative à l'adoption d'orientations stratégiques pour la période 2007-2013

Référence: JO L 233 du 5.9.2007, p. 3

Procédure: Modèle 3 (art. 7, par. 2, let. b, AAS: adoption sous réserve de l'approbation par

l'Assemblée fédérale)

Echange de notes du 28 mars 2008 (RS 0.362.380.033), application provisoire à

partir du 20 mars 2010, en vigueur depuis le 2 février 2011

Contenu: Par le biais de cette décision 2007/599/CE, la Commission concrétise l'acte

principal relatif au Fonds pour les frontières extérieures (décision nº 574/2007/CE, dév. nº 36). Il s'agit de fixer les priorités et les priorités spécifiques (orientations stratégiques) sur la base desquelles la Commission évalue les projets nationaux en vue d'un cofinancement par le Fonds. Au nombre de ces priorités, il y a notamment la mise en place d'un système de gestion intégrée des frontières, la mise en œuvre d'un système européen de surveillance des frontières extérieures ou des mesures dans le domaine de la délivrance de visas et de la lutte contre l'immigration clandestine. Lorsqu'un projet national sert une de ces priorités, la contribution du Fonds peut passer à 75 % des coûts. Les Etats Schengen sont par conséquent tenus de prendre en compte ces critères au moment d'établir leurs programmes pluriannuels et de sélectionner les projets qu'ils entendent proposer pour un cofinancement par le

Pour plus de détails: voir message du Conseil fédéral, FF 2010 1528 s.

42

Décision C(2007)6436 final de la Commission du 20 décembre 2007 portant modification du Manuel

SIRENE

Référence: non publiée au JO

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 28 mars 2008 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le 28

mars 2008

Est devenue obsolète avec la mise en place du SIS II

Contenu: Cette décision de la Commission modifie le manuel SIRENE, guide pratique destiné aux collaboratrices et collaborateurs du bureau SIRENE et contenant une

description détaillée des prescriptions et des procédures applicables aux échanges bilatéraux et multilatéraux d'informations supplémentaires en relation avec les requêtes SIS I. Dans la perspective du rattachement des nouveaux Etats membres de l'UE au SIS I, les principes régissant la saisie, l'affichage et l'interrogation des données dans le SIS (règles de translittération) ont été modifiés dans le manuel SIRENE. Ces règles sont indispensables afin d'éviter les malentendus lors de l'utilisation des données en raison des différentes langues pratiquées au sein de

45 Décision 2007/866/CE du Conseil du 6 décembre 2007 modifiant la partie 1 du cahier des charges du

réseau de consultation Schengen

Référence: JO L 340 du 22.12.2007, p. 92

Procédure Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 28 mars 2008 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le 28

mars 2008

Deviendra obsolète lorsque le déploiement du VIS sera achevé

Contenu: Dans cette décision 2007/866/CE, le Conseil définit les conditions techniques

permettant aux nouveaux Etats membres de l'UE qui appliquent intégralement l'acquis de Schengen depuis le 21 décembre 2007 (cf. dév. nº 49) d'être intégrés dans les mécanismes de consultation. Le réseau de consultation, Schengen (VISION) a été créé pour permettre aux administrations centrales des États Schengen de se consulter mutuellement au sujet des demandes de visas émanant de ressortissants de pays sensibles. Si l'Etat Schengen consulté refuse d'octroyer un visa dans un cas particulier, l'établissement d'un visa Schengen pour cette personne est exclu; pour les autres Etats membres, reste alors uniquement la possibilité d'octroyer, en respectant des conditions strictes, un visa limité à leur territoire

national

46 Décision 2007/519/CE du Conseil du 16 juillet 2007 modifiant la partie 2 du réseau de consultation

Schengen

Référence: JO L 192 du 24.7.2007, p. 26

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 28 mars 2008 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le

28 mars 2008

Deviendra obsolète lorsque le déploiement du VIS sera achevé

Contenu: Par le biais de la décision 2007/519/CE, le Conseil apporte quelques modifications

techniques aux formulaires de demande qui sont utilisés pour la procédure de consultation précédant l'octroi d'un visa Schengen. Concrètement, il s'agit de l'ajout d'un nouveau champ de données permettant d'informer l'autorité consultée si une demande de visa déposée par un ressortissant d'un pays tiers bénéficiant de la libre circulation a été refusée et d'en exposer les motifs.

47 Décision 2006/757/CE de la Commission du 22 septembre 2006 portant modification du manuel SIRENE

Référence: JO L 317 du 16.11.2006, p. 1

Procédure Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 28 mars 2008 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le

28 mars 2008

Est devenue obsolète avec la mise en place du SIS II

Contenu:

Référence:

Contenu

Dans cette décision 2006/757/CE, la Commission modifie le manuel SIRENE concernant le SIS 1+ en rapport avec les affaires qui concernent le premier pilier de l'UE (signalements aux fins de non-admission). Ce manuel est un guide pratique destiné aux collaborateurs du bureau SIRENE et contenant une description détaillée des prescriptions et des procédures applicables aux échanges bilatéraux et multilatéraux d'informations supplémentaires en relation avec les requêtes SIS. Les modifications concernent avant tout le degré de spécification des processus définis dans le manuel et la règlementation des procédures qui n'étaient pas encore réglées (p. ex. manière de procéder en cas d'usurpation d'identité).

48 Décision 2006/758/CE de la Commission du 22 septembre 2006 portant modification du manuel SIRENE

Référence: JO L 317 du 16.11.2006, p. 41

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 28 mars 2008 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le

28 mars 2008

Est devenue obsolète avec la mise en place du SIS II

Contenu: Dans cette décision 2006/758/CE, la Commission modifie le manuel SIRENE

concernant le SIS 1+ en rapport avec les affaires qui concernent le troisième pilier de l'UE (coopération policière et judiciaire). Ce manuel est un guide pratique desti-né aux collaborateurs du bureau SIRENE et contenant une description détaillée des prescriptions et des procédures applicables aux échanges bilatéraux et multilatéraux d'informations supplémentaires en relation avec les requêtes SIS. Pour le contenu, cette décision équivaut à la décision 2006/757/CE (dév. nº 47). Les modifications concernent donc aussi essentiellement le degré de spécification des processus définis dans le manuel et la règlementation des procédures qui n'étaient pas encore réglées (p. ex. manière de procéder en cas d'usurpation d'identité).

49 Décision 2007/801/CE du Conseil du 6 décembre 2007 sur l'application de la totalité des dispositions de l'acquis de Schengen à la République tchèque, à la République d'Estonie, à la République de Lettonie, à la République de Lituanie, à la République de Hongrie, à la République de Malte, à la République de

Pologne, à la République de Slovénie et à la République slovaque

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

JO L 323 du 8.12.2007, p. 34

Echange de notes du 28 mars 2008 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le

L'extension de la coopération opérationnelle de Schengen aux nouveaux Etats

base des résultats positifs de l'évaluation, que les Etats membres mentionnés satisfont aux conditions requises pour entamer la coopération opérationnelle. En consé-

28 mars 2008

membres se déroule toujours en plusieurs étapes, consistant d'abord à vérifier qu'ils sont prêts pour appliquer correctement la totalité de l'acquis de Schengen (procédure d'évaluation Schengen). C'est ensuite seulement que le Conseil de l'UE peut dé-cider de la mise en vigueur de la totalité de l'acquis de Schengen dans les Etats concernés. Tel est l'objet de la décision 2007/471/CE. Le Conseil a conclu, sur la

> quence, le début de la coopération a été fixé respectivement au 21 décembre 2007 et au 30 mars 2008 (changement du régime de contrôle dans les aéroports).

**Décision 2008/333/CE** de la Commission du 4 mars 2008 portant adoption du manuel SIRENE et d'autres mesures d'application pour le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) 50

Référence: JO L 123 du 8.5.2008, p. 1

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 4 avril 2008 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le

4 avril 2008

Abrogée par: Décision d'exécution 2013/115/UE [dév. nº 141]

Par cette décision 2008/333/CE portant adoption du manuel SIRENE, la Commission concrétise les bases juridiques du SIS II contenues dans le règlement (CE) Contenu:

nº 1987/2006 (dév. nº 28) au sujet des aspects relevant du premier pilier (signalements aux fins de non-admission). Le manuel SIRENE contient des instructions détaillées concernant l'application des dispositions relatives au SIS II dans la pratique. Destiné en premier lieu aux collaborateurs du bureau SIRENE, il régit leurs tâches et les procédures relatives aux échanges d'informations supplémentaires. L'annexe du manuel contient des dispositions d'application techniques visant à garantir la compatibilité du système central (C.SIS) et des systèmes nationaux (N.SIS) (règles de translittération, tableaux de codes pour une utilisation uniforme du SIS et formulaires SIRENE à utiliser). Le contenu de la décision correspond à celui de la décision 2008/334/JAI (dév. nº 66) qui porte sur les aspects du SIS II concernant le troisième pilier de l'UE (coopération policière et judiciaire).

Règlement (CE) nº 380/2008 du Conseil du 18 avril 2008 modifiant le règlement (CE) nº 1030/2002 établissant un modèle uniforme de titre de séjour pour les ressortissants de pays tiers

Référence: JO L 115 du 29.4.2008, p. 1

Procédure: Modèle 3 (art. 7, par. 2, let. b, AAS: adoption sous réserve de l'approbation par

l'Assemblée fédérale)

Echange de notes du 30 juin 2008 (RS 0.362.380.043), en vigueur depuis le

13 octobre 2010

Contenu: En vertu des exigences de l'acquis de Schengen, en particulier de la CAAS, les

ressortissants de pays tiers bénéficiaires de titres de séjour établis par un Etat Schengen ont le droit de circuler librement dans l'ensemble de l'espace Schengen sans visa pendant une durée de trois mois au plus. Dans ce contexte, l'établissement de ces titres de séjour nationaux a déjà été uniformisé dans tout l'espace Schengen par le biais du règlement (CE) nº 1807/2002, que la Suisse a repris lors de l'approbation de l'AAS (cf. annexe B de l'AAS). Dans le règlement (CE) nº 380/2008, portant modification du précédent, les exigences techniques posées pour les titres de séjour pour étrangers ont été révisées, afin notamment de permetre l'intégration des données biométriques (image faciale, empreintes de deux doigts) et d'augmenter ainsi la sécurité de ces documents (meilleure protection contre les falsifications et l'utilisation frauduleuse des titres). Le règlement ne contient toutefois que les spécifications non secrètes, tandis que les autres exigences (soumises au secret) ont été édictées séparément par la Commission, dans la décision C(2011) 5478 final (dév. nº 124).

Pour plus de détails: voir message du Conseil fédéral, FF 2010 51 ss

52 Décision 2008/374/CE du Conseil du 29 avril 2008 modifiant l'annexe 3, partie I, des instructions consulaires communes relative aux ressortissants de pays tiers soumis à l'obligation de visa de transit aéroportuaire

Référence: JO L 129 du 17.5.2008, p. 46

Procédure: Modèle 1 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: simplement pris acte)

Note diplomatique du 30 juin 2008

Est devenue obsolète avec l'entrée en vigueur du code des visa [dév. no 88]

Contenu: Cette décision 2008/374/CE introduit une modification des instructions consulaires

communes (ICC) relatives aux visas de transit aéroportuaires, modification qui n'entraîne toutefois aucune nouvelle obligation pour la Suisse. Concrètement, les Etats du Benelux, l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie souhaitent, en ce qui concerne les ressortissants ghanéens et nigérians, limiter l'obligation de visa de transit aéroportuaire aux personnes qui ne sont pas titulaires d'un visa en cours de validité délivré par un État membre de l'UE ou de l'EEE, par le Canada, le Japon, la Suisse ou

les États-Unis d'Amérique

53 Décision 2008/328/CE du Conseil du 18 avril 2008 modifiant la décision du comité exécutif institué par la convention de Schengen de 1990, modifiant le règlement financier relatif aux coûts d'installation et d'utilisation de la fonction de support technique du Système d'information de Schengen (C.SIS)

Référence: JO L 113 du 25.4.2008, p. 21

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 30 juin 2008 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le

30 juin 2008

Contenu: En vertu des dispositions ad hoc de l'acquis de Schengen, en particulier de la CAAS, les coûts d'installation et d'utilisation du C.SIS sont supportés en commun

CAAS, les coûts d'installation et d'utilisation du C.SIS sont supportés en commun par les parties contractantes. Cette décision 2008/328/CE adapte le règlement financier en vue de la participation de la Suisse. Concrètement, elle arrête les dates à partir desquelles la Suisse doit contribuer, d'une part, aux coûts d'installation historiques du C.SIS, soit le 1<sup>et</sup> janvier 2005, et, d'autre part, aux coûts d'utilisation, soit le 1<sup>et</sup> janvier 2008 (date d'entrée en vigueur de l'AAS). Précisons que ces dates sont identiques à celles qui ont été choisies pour les nouveaux membres de l'UE (cf.

dév. nº 39).

Règlement (CE) nº 189/2008 du Conseil du 18 février 2008 relatif aux essais du système d'information 54 Schengen de deuxième génération (SIS II)

Référence: JO L 57 du 1.3.2008, p. 1

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 30 juin 2008 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le

30 juin 2008

Devenu obsolète avec la mise en place du SIS II

Contenu: Il s'est révélé indispensable que la Commission procède à une série de tests, en collaboration avec les Etats Schengen, avant que le SIS II ne puisse être mis en service et que ses bases juridiques (dév. nº 28 et 42) ne puissent être appliquées. Dans

ce règlement (CE) no 189/2008, qui vaut pour tous les aspects du SIS relevant du premier pilier de l'UE (signalements aux fins de non-admission), le Conseil arrête les modalités détaillées (objectifs, exigences, procédures) des tests visant à établir le bon fonctionnement du SIS II central, de l'infrastructure de communication et de la

connectivité du SIS II central aux systèmes nationaux (N.SIS II).

55 Décision 2008/173/CE du Conseil du 18 février 2008 relative aux essais du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)

Référence: JO L 57 du 1.3.2008, p. 14; rectifiée au JO L 24 du 28.1.2009, p. 34

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 30 juin 2008 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le

30 juin 2008

Devenue obsolète avec la mise en place du SIS II

Contenu: Il s'est révélé indispensable que la Commission procède à une série de tests, en

collaboration avec les Etats Schengen, avant que le SIS II ne puisse être mis en service et que ses bases juridiques (dév. nº 28 et 42) ne puissent être appliquées. Dans cette décision 2008/173/CE, qui vaut pour tous les aspects du SIS relevant du troisième pilier de l'UE (coopération policière et judiciaire), le Conseil arrête les modalités détaillées (objectifs, exigences, procédures) des tests visant à établir le bon fonctionnement du SIS II central, de l'infrastructure de communication et de la

connectivité du SIS II central aux systèmes nationaux (N.SIS II).

56 Directive 2008/51/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 modifiant la directive 91/477/CEE du Conseil relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes

Référence: JO L 179 du 8.7.2008, p. 5

Procédure: Modèle 3 (art. 7, par. 2, let. b, AAS: adoption sous réserve de l'approbation par

l'Assemblée fédérale)

Echange de notes du 30 juin 2008 (RS 0.362.380.032), en vigueur depuis le 8 avril

Contenu: Cette directive 2008/51/CE modifie la directive sur les armes (directive 91/477/CEE) que la Suisse a reprise à l'occasion de l'approbation de l'AAS (cf. annexe B de l'AAS). Il s'agit d'une part d'adapter les dispositions de la directive aux exigences du Protocole des Nations Unies sur les armes à feu que l'UE a signé en 2002 et, d'autre part, de préciser ponctuellement le régime en vigueur. Les modifications apportent essentiellement des précisions, sans changer substantiellement les

obligations découlant de la directive sur les armes. Outre une définition plus pointue des termes utilisés, elle améliore la traçabilité des armes à feu (marquage obligatoire, obligations des armuriers en matière de documentation, fichier de données in-

formatisé sur les armes).

Pour plus de détails: voir message du Conseil fédéral, FF 2009 3181 ss.

57 Décision 2008/456/CE de la Commission du 5 mars 2008 fixant les modalités de mise en œuvre de la décision nº 574/2007/CE du Parlement européen et du Conseil portant création du Fonds pour les frontières extérieures pour la période 2007-2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» en ce qui concerne les systèmes de gestion et de contrôle des Etats membres, les règles de gestion administrative et financière et l'éligibilité des dépenses pour les projets cofinancés par le Fonds

Référence: JO L 167 du 27.6.2008, p. 1 Procédure: Modèle 3 (art. 7, par. 2, let. b, AAS: adoption sous réserve de l'approbation par

l'Assemblée fédérale)

Echange de notes du 8 juillet 2008 (RS 0.362.380.034); appliqué provisoirement à

partir du 20 mars 2010; en vigueur depuis le 9 février 2011

Décision 2009/538/CE [dév. nº 87] Modifiée par:

> Décision 2010/69/UE [dév. 103] Décision 148/2011/UE [dév. no 115]

Dans cette décision 2008/456/CE, la Commission concrétise la principale base légale du Fonds pour les frontières extérieures (décision nº 574/2007/CE, dév. Contenu:

no 36). Il y va d'une part de la concrétisation des exigences relatives au système de gestion et de contrôle, que les Etats Schengen doivent mettre en place pour s'assurer de l'utilisation correcte des fonds alloués. D'autre part, elle contient des dispositions d'exécution détaillées concernant la gestion administrative et financière ainsi que l'éligibilité des dépenses pour les projets cofinancés par le Fonds.

Pour plus de détails: voir message du Conseil fédéral, FF 2010 1529.

58 Décision 2008/602/CE de la Commission du 17 juin 2008 définissant l'architecture physique ainsi que les caractéristiques des interfaces nationales et de l'infrastructure de communication entre le système central d'information sur les visas et les interfaces nationales pour la phase de développement

JO L 194 du 23.7.2008, p. 3 Référence:

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 8 juillet 2008 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le

8 juillet 2008

Obsolète depuis la mise en service du VIS (dév. nº 63) le 11 octobre 2011.

Contenu:

Le Conseil a décrété, par la décision 2004/512/CE, reprise par la Suisse lors de l'approbation de l'AAS (cf. annexe B de l'AAS), que le VIS serait introduit comme système d'échange des informations sur les visas entre les Etats membres. Simultanément, il a chargé la Commission de développer le VIS. C'est en accomplissement de ce mandat que la Commission définit dans cette décision 2008/602/CE, à l'intention des Etats Schengen, les exigences concrètes relatives à l'architecture physique ainsi qu'aux caractéristiques des interfaces nationales et de l'infrastructure de communication entre le système central d'information sur les visas (C.VIS) et les

interfaces nationales.

59 Recommandation C(2008) 2976 final de la Commission du 25/VI/2008 modifiant la recommandation établissant un «Manuèl pratique à l'intention des garde-frontières (manuel Schengen)» commun à utiliser par les autorités compétentes des Etats membres lors du contrôle des personnes aux frontières (C(2006) 5186 final)

Référence: non publiée au JO

Procédure Modèle 1 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: simplement pris acte)

Note diplomatique du 24 juillet 2008

Contenu: Le manuel pratique à l'intention des gardes-frontières (manuel Schengen; dév. nº 23), qui contient des instructions sur la manière d'effectuer les contrôles aux

frontières extérieures, est adapté régulièrement par la Commission aux nouveaux besoins de la pratique. Cette recommandation C(2008) 2976 final constitue la première révision de ce genre. L'adaptation est requise notamment en raison de l'élargissement de l'espace Schengen aux nouveaux membres de l'UE: Estonie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, Slovénie, République tchèque et Hongrie (cf. dév. nº 49). En outre, le contrôle des mineurs aux frontières extérieures est renforcé (enlèvements, fugues); pour ce faire, la procédure que les organes de contrôle doivent appliquer à la sortie est notamment précisée. Cette mise à jour, à l'instar du manuel lui-même, n'entraîne aucun droit ni obligation nouveaux. Le manuel n'est pas juridiquement contraignant, ne contenant que des recommandations destinées aux garde-frontières afin de garantir une application unifiée et optimale des règles de l'acquis de Schengen concernant les contrôles aux frontières.

60 Décision 582/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un régime simplifié de contrôle des personnes aux frontières extérieures, fondé sur la reconnaissance unilatérale par la Bulgarie, Chypre et la Roumanie de certains documents comme équivalents à leurs visas nationaux aux fins de transit par leur territoire

Référence: JO L 161 du 20.6.2008, p. 30

Procédure: Pas de reprise

Notification par erreur de l'UE: notification retirée

Contenu: Cette décision introduit certaines facilités d'entrée aux ressortissants de pays tiers

titulaires de documents établis par des Etats Schengen (visa Schengen, titres de séjour, visa de longue durée). Ces documents peuvent être reconnus par la Roumanie et la Bulgarie comme équivalant à leurs visas nationaux aux fins de transit par leur territoire, jusqu'à ce que l'acquis de Schengen soit entré en vigueur pour ces deux pays. La Roumanie, la Bulgarie et Chypre peuvent de plus reconnaître mutuelle-ment leurs visas nationaux de court séjour et leurs visas et titres de long séjour. Cette décision ne concerne toutefois pas la Suisse, mais uniquement la Roumanie, la Bulgarie et Chypre; l'UE l'a notifiée à notre pays par erreur et a par conséquent re-

tiré la notification.

61 Décision 586/2008/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 modifiant la décision 896/2006/CE établissant un régime simplifié de contrôle des personnes aux frontières extérieures, fondé sur la reconnaissance unilatérale par les Etats membres, aux fins de transit par leur territoire, de certains titres de séjour délivrés par la Suisse et le Liechtenstein

Référence: JO L 162 du 21.6.2008, p. 27

Procédure: Modèle 1 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: simplement pris acte)

Note diplomatique du 11 août 2008

Contenu: En prévision de l'adhésion de la Suisse et du Liechtenstein à l'espace Schengen, la

décision nº 896/2006/CE (dév. nº 19) avait reconnu les titres de séjour délivrés par ces deux Etats à des ressortissants de pays tiers comme équivalant à un visa de transit. Par cette décision, ce régime simplifié est étendu aux nouveaux Etats membres de l'UE que sont la Roumanie et la Bulgarie. Cette réglementation deviendra obsolète au moment où l'acquis de Schengen sera mis en œuvre intégralement à l'égard

de la Roumanie et de la Bulgarie.

62 Décision 2007/171/CE de la Commission du 16 mars 2007 établissant les caractéristiques du réseau du système d'information Schengen II (3e pilier)

Référence: JO L 79 du 20.3.2007, p. 29

Procédure: Modèle 1 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: simplement pris acte)

Note diplomatique du 21 août 2008

Contenu: Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1er décembre 2009,

l'établissement du SIS II requérait toujours une double base de droit dérivé en raison de la structure des trois piliers de l'UE. Dans cette décision 2007/171/CE, la Commission arrête les caractéristiques techniques relatives au réseau de communication et à ses composants; il s'agit en particulier des exigences spécifiques dont les Etats Schengen doivent tenir compte lors du développement du SIS II, notamment des éléments des interfaces nationales (N.SIS). Cette décision concerne la partie du SIS relevant du troisième pilier (coopération policière et judiciaire). Son pendant pour le premier pilier (signalements aux fins de non-admission) est la décision 2007/170/CE (dév. no 34).

63 Règlement (CE) nº 767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les Etats membres sur les visas de court séjour - Règlement VIS

Référence: JO L 218 du 13.8.2008, p. 60

Procédure: Modèle 3 (art. 7, par. 2, let. b, AAS: adoption sous réserve de l'approbation par

l'Assemblée fédérale)

Echange de notes du 21 août 2008 (RS 0.362.380.030); en vigueur depuis le 8 avril

Modifié par: Règlement (CE) no 810/2009 [dév. no 88]

Mis en œuvre par: Décision 2009/377/CE (dév. nº 82); sera remplacée, lorsque le déploiement du VIS

sera achevé, par la décision d'exécution C(2012) 1301 final [dév. nº 132]

Décision 2010/49/CE [dév. no 93]

Décision d'exécution 2012/274/UE [dév. nº 133]

Contenu: La décision 2004/512/CE que la Suisse a reprise et

La décision 2004/512/CE, que la Suisse a reprise en approuvant l'AAS (cf. annexe B de l'AAS), établissait le VIS comme système d'information sur les visas entre les Etats membres et chargeait la Commission de développer ce système. Le règlement CE no 767/2008 du Conseil et du Parlement européen définit le but et les fonctionalités du VIS, les responsabilités afférentes et les conditions et procédures d'échange de données sur les visas entre les Etats membres (notamment dans le cadre de la consultation entre les Etats Schengen). Afin d'assurer une vérification et une identification fiables des demandeurs de visas, il est nécessaire de saisir des données biométriques dans le VIS (image faciale et empreintes des dix doigts). Les droits d'accès y sont en outre spécifiés. La saisie, la modification et l'effacement des données dans le VIS central par le biais des bases de données nationales sont réservés exclusivement au personnel dûment autorisé des autorités chargées des contrôles aux frontières extérieures et celles qui sont compétentes en matière d'immigration et d'asile peuvent consulter le VIS central, à savoir les données de tous les Etats Schengen, dans la mesure requise pour l'accomplissement de leurs tâches.

Pour plus de détails: voir message du Conseil fédéral, FF 2009 3769 ss.

Règlement (CE) nº 856/2008 du Conseil du 24 juillet 2008 modifiant le règlement (CE) nº 1683/95 établissant un modèle type de visa en ce qui concerne la numérotation des visas

Référence: JO L 235 du 2.9.2008, p. 1

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 21 août 2008 (RS 0.362.380.012), en vigueur depuis le 21 août

2008

Contenu:

Ce règlement constitue une révision partielle du règlement (CE) no 1683/95 (annexe B de l'AAS), repris par la Suisse lors de l'approbation de l'AAS et définissant un modèle type de visa Schengen. Il s'agit en l'occurrence d'une modification mineure du mode de numération des visas, qui doit garantir une vérification fiable dans le VIS. A cet effet, un numéro unique est attribué à tout visa Schengen et sauvegardé dans le VIS. Le mode de numérotation initial ne prévoyait pas suffisamment

d'espace pour les numéros des visas, surtout lorsque les demandes de visa déposées étaient nombreuses. C'est pourquoi cette adaptation s'imposait.

Décision 2008/319/CE du Conseil du 14 avril 2008 modifiant la décision 2000/265/CE établissant un règlement financier régissant les aspects budgétaires de la gestion par le secrétaire général adjoint du Conseil des contrats conclus par celui-ci, en tant que représentant de certains Etats membres, concernant l'installation et le fonctionnement de l'infrastructure de communication pour l'environnement Schengen, dénommée Sisnet

Référence: JO L 109 du 19.4.2008, p. 30

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 21 août 2008 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le

21 août 2008

Contenu:

La décision 2000/265/CE régit les obligations financières des Etats Schengen découlant des contrats conclus par le secrétaire général adjoint du Conseil concernant l'installation et le fonctionnement de l'infrastructure de communication du SIS (SISNET). Cette décision 2008/319/CE apporte une première modification au rè-

glement financier de SISNET. Son objectif principal est de simplifier les procédures au sein du secrétariat général du Conseil, en harmonisant le règlement financier de SISNET avec les autres règlements financiers. En outre, elle fixe la date du 1<sup>eq</sup> juillet 2008 pour le versement par la Suisse de sa contribution initiale.

Décision 2008/334/JAI de la Commission du 4 mars 2008 portant adoption du manuel SIRENE et d'autres mesures d'application pour le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)

Référence: JO L 123 du 8.5.2008, p. 39

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 15 octobre 2008 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le

15 octobre 2008

Abrogée par: Décision d'exécution 2013/115/UE [dév. nº 141]

Contenu: Dans cette décision 2008/334/JAI portant adoption du manuel SIRENE, la Commission concrétise les bases juridiques du SIS II contenues dans le règlement (CE)

mission concrèties les bases juridiques du SIS II contenues dans le réglement (CE) no 2007/533/JAI (dév. no 42) pour les aspects relevant du troisième pilier (coopération policière et judiciaire). Le manuel SIRENE contient des instructions détaillées concernant l'application des dispositions relatives au SIS II dans la pratique. Destiné en premier lieu aux collaborateurs des bureaux SIRENE, il régit leurs tâches et les procédures relatives aux échanges d'informations supplémentaires. L'annexe du manuel contient des dispositions d'application techniques visant à garantir la compatibilité entre le système central (C.SIS) et les systèmes nationaux (N.SIS) (règles de translittération, tableaux de codes pour une utilisation uniforme du SIS et formulaires SIRENE à utiliser). Le contenu de la décision correspond à celui de la décision 2008/333/JAI (dév. no 50), qui porte sur les aspects du SIS II concernant le premier pilier de l'UE (signalements aux fins de non-admission).

Décision 2008/670/JAI du Conseil du 24 juillet 2008 modifiant la décision 2000/265/CE établissant un règlement financier régissant les aspects budgétaires de la gestion par le secrétaire général adjoint du Conseil des contrats conclus par celui-ci, en tant que représentant de certains États membres, concernant l'installation et le fonctionnement de l'infrastructure de communication pour l'environnement Schengen, dénommée «Sisnet»

Référence: JO L 220 du 15.8.2008, p. 19

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 17 octobre 2008 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le

17 octobre 2008

Contenu: La décision 2000/265/CE régit les obligations financières des Etats Schengen

découlant des contrats conclus par le secrétaire général adjoint du Conseil concernant l'installation et le fonctionnement de l'infrastructure de communication du SIS (SISNET). Cette décision 2008/670/JAI modifie le règlement financier de SISNET pour la deuxième fois. Outre quelques adaptations d'ordre rédactionnel (remplacement de termes, mention explicite de la Suisse, là où il était fait mention des Etats associés), il s'agit également de modifications mineures de certaines procédures (p. ex. prolongation du délai imparti pour la présentation des rectifications du bud-

get, échéances pour le paiement échelonné des contributions).

Décision C(2008) 8657 final de la Commission du 22 décembre 2008 établissant une politique de certification conformément aux spécifications techniques afférentes aux normes pour les dispositifs de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les Etats membres et actualisant les documents de références normatifs

Référence: non publié au JO

Procédure: Modèle 2+ (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral; entrée en

vigueur lorsqu'il sera annoncé que toutes les exigences constitutionnelles relatives

au dév. no 2 sont accomplies)

Echange de notes du 21 janvier 2009 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le

26 octobre 2009

Modifiée par: Décision C(2009) 7476 final [dév. no 91]

Contenu: Dans cette décision C(2008) 8657 final, la Commission a adopté les règles de certification requises conformément aux spécifications techniques définies pour les

certification requises conformement aux specifications techniques definies pour les dispositifs de sécurité des passeports biométriques. Ces règles visent à garantir que les empreintes digitales enregistrées sur la puce ne sont lisibles qu'à l'aide de lecteurs spécialement certifiés à cet effet et ne sont donc accessibles qu'aux autorités dûment autorisées. Par ailleurs, les renvois aux normes techniques contenues dans les spécifications techniques de la Commission (dév. nº 16) sont mis à jour sur la

base des changements intervenus.

Règlement (CE) nº 296/2008 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2008 modifiant le règlement (CE) nº 562/2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), en ce qui concerne les compétences d'exécution conférées à la Commission

Référence: JO L 97 du 9.4.2008, p. 60

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 24 octobre 2008 (RS 0.362.380.013), en vigueur depuis le

24 octobre 2008

Cette décision nº 296/2008 modifie ponctuellement les dispositions du code frontières Schengen (dév. nº 14) relatives aux procédures internes de l'UE (comitologie). L'ancienne procédure de réglementation est remplacée par la procédure de réglementation avec contrôle pour les domaines où le code frontières habilite la Commission à édicter des prescriptions définissant les modalités pratiques de la surveillance des frontières et pour la modification de certaines annexes.

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

Référence: JO L 218 du 13.8.2008, p. 129

Procédure: Modèle 3 (art. 7, par. 2, let. b, AAS: adoption sous réserve de l'approbation par

l'Assemblée fédérale)

Echange de notes du 24 octobre 2008 (RS 0.362.380.031); en vigueur depuis le

8 avril 2010

Contenu: Cette décision 2008/633/JAI complète le règlement VIS (dév. nº 63) en étendant, à certaines conditions, les droits d'accès aux données du VIS aux autorités chargées

de veiller à la sécurité intérieure et à Europol. Le but est de faciliter la prévention et la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves.

Pour plus de détails: voir message du Conseil fédéral, FF 2009 3778.

71 Décision 2006/628/CE du Conseil du 24 juillet 2006 fixant la date d'application de l'article 1er, paragraphes 4 et 5, du règlement (CE) no 871/2004 concernant l'attribution de certaines fonctions nouvelles au système d'information Schengen, y compris dans le cadre de la lutte contre le terrorisme

JO L 256 du 20.9.2006, p. 15 Référence:

Procédure Modèle 1 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: simplement pris acte)

Note diplomatique du 31 octobre 2008

A été abrogée dès la mise en application du SIS II par le règlement (CE) Abrogée par:

no 1987/2006 [dév. no 28]

Contenu: Par le biais de cette décision 2006/628/CE, le Conseil fixe la date d'entrée en

vigueur de certaines dispositions du règlement (CE) nº 871/2004 (cf. annexe B de l'AAS), lequel a complété les bases légales du SIS I concernant le premier pilier (signalements aux fins de non-admission). Concrètement, il s'agit des droits de consultation directe des autorités chargées des visas et de la migration (octroi de visas et de titres de séjour, application des prescriptions de la CAAS relatives au

droit des étrangers).

72 Décision 2008/859/CE du Conseil du 4 novembre 2008 modifiant l'annexe 3, partie I, des instructions consulaires communes relatives aux ressortissants de pays tiers soumis à l'obligation de visa de transit aéroportuaire

Référence: JO L 303 du 14.11.2008, p. 11

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 19 décembre 2008 (RS 0.362.380.014), en vigueur depuis le

19 décembre 2008

Devenue obsolète avec l'entrée en vigueur du code des visas [dév. nº 88]

Contenu: Cette décision 2008/859/CE introduit une modification des instructions consulaires communes (ICC) relatives aux visas de transit aéroportuaires, modification qui

n'entraîne toutefois aucune nouvelle obligation pour la Suisse. Concrètement, la France souhaite, en ce qui concerne les ressortissants ghanéens et nigérians, limiter l'obligation de visa de transit aéroportuaire aux personnes qui ne sont pas titulaires d'un visa en cours de validité délivré par un État membre de l'UE ou de l'EEE, par

le Canada, le Japon, la Suisse ou les États-Unis d'Amérique.

73 Décision 2008/839/JAI du Conseil du 24 octobre 2008 relative à la migration du système d'information Schengen (SIS 1+) vers le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)

Référence: JO L 299 du 8.11.2008, p. 43

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 19 décembre 2008 (RS 0.362.380.013), en vigueur depuis le

19 décembre 2008

Modifiée par: Règlement (UE) no 542/2010 [dév. no 110]

Abrogée par: Règlement (UE) nº 1272/2012 [dév. nº 139a]

Contenu: Le système d'information Schengen (SIS I) est remplacé par le système

d'information Schengen de deuxième génération (SIS II). Pour éviter des interruptions du système de recherche pendant la migration de l'ancienne plateforme vers la nouvelle, il est nécessaire de mettre en place une architecture provisoire. C'est dans ce but que la décision 2008/839/JAI, qui porte sur les aspects du SIS relatifs au troisième pilier de l'UE (coopération policière et judiciaire), définit en détail les tâches et les attributions des différents intéressés (Conseil de l'UE, Commission, France et

Etats Schengen) pendant la migration vers le SIS II.

74 Règlement (CE) nº 1104/2008 du Conseil du 24 octobre 2008 relatif à la migration du système d'information Schengen (SIS 1+) vers le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)

Référence: JO L 299 du 8.11.2008, p. 1

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 19 décembre 2008 (RS 0.362.380.013), en vigueur depuis le

19 décembre 2008

Modifié par: Règlement (UE) nº 541/2010 [dév. nº 109]

Abrogée par: Règlement (UE) no 1273/2012 [dév. no 139b]

Contenu: Le système d'information Schengen (SIS I) est remplacé par le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II). Pour éviter des interrup-

d'information Schengen de deuxième génération (SIS II). Pour éviter des interruptions du système de recherche pendant la migration de l'ancienne plateforme vers la nouvelle, il est nécessaire de mettre en place une architecture provisoire. C'est dans ce but que le règlement (CE) no 1104/2008, qui porte sur les aspects du SIS relatifs au premier pilier (signalements aux fins de non-admission), définit en détail les tâches et les attributions des différents intéressés (Conseil de l'UE, Commission,

France et Etats Schengen) pendant la migration vers le SIS II.

75 **Décision 2008/905/CE** du Conseil du 27 novembre 2008 modifiant l'annexe 13 des instructions consulaires communes relative au remplissage de la vignette-visa

Référence: JO L 327 du 5.12.2008, p. 19

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 14 janvier 2009 (RS 0.362.380.015), en vigueur depuis le

14 janvier 2009

Devenue obsolète avec l'entrée en vigueur du code des visas [dév. nº 88]

Contenu: Par le biais de cette décision, le Conseil prend en compte le fait que, à partir du 12 décembre 2008, la Suisse participe au niveau opérationnel à la coopération

Schengen dans le domaine des visas. Il a donc fallu adapter en conséquence les instructions consulaires communes (ICC); celles-ci contiennent des directives pratiques concrètes à l'intention des autorités chargées des visas dans les Etats Schengen, directives concernant l'application des dispositions juridiques et les procédures pertinentes. En l'occurrence, les annexes ont été complétées afin d'attribuer un code

pays à la Suisse.

76 Décision 2008/910/CE du Conseil du 27 novembre 2008 modifiant les parties 1 et 2 du cahier des charges du réseau de consultation Schengen

Référence: JO L 328 du 6.12.2008, p. 38

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 14 janvier 2009 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le

14 janvier 2009

Deviendra obsolète lorsque le déploiement du VIS sera achevé

Contenu: Cette décision modifie le cahier des charges du réseau de consultation Schengen

(VISION) qui est utilisé par les autorités chargées des visas pour consulter les autres Etats Schengen dans le cadre de la procédure d'octroi des visas. Cette adaptation était nécessaire pour empêcher une surcharge du système due aux notifications d'erreurs générées automatiquement. Les spécifications techniques concernant une

deuxième transmission des demandes de consultation ont donc été modifiées.

77 Décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil du 27 novembre 2008 relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale

Référence: JO L 350 du 30.12.2008, p. 60

Procédure: Modèle 3 (art. 7, par. 2, let. b, AAS: adoption sous réserve de l'approbation par

l'Assemblée fédérale)

Echange de notes du 14 janvier 2009 (RS 0.362.380.041); en vigueur depuis le

22 juillet 2010

Contenu: Cette décision-cadre a créé une réglementation générale relative à la protection des

données à caractère personnel traîtées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire instaurée par Schengen (troisième pilier). Sous réserve des règles particulières applicables dans certains domaines (p. ex. pour le SIS), la décision-cadre s'applique aux données traitées, en particulier, par les autorités de police, les autorités douanières et les autorités judiciaires à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes, de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales. Toutefois ces dispositions ne s'appliquent d'une manière générale qu'aux communications de données effectuées dans le cadre de la coopération instaurée par Schengen. Les Etats Schengen restent toutefois libres de l'appliquer également à leurs traitements nationaux. La décision-cadre repose sur les principes généralement applicables à la protection des données (légalité, proportionnalité, finalité et exactitude, etc.); par ailleurs, elle introduit un certain nombre de prescriptions spécifiques (p. ex. limitation des finalités pour lesquelles les données transmisses à un autre Etat Schengen peuvent être traitées; définition des conditions applicables à la transmission de données à des tiers).

Pour plus de détails: voir message du Conseil fédéral, FF 2009 6091 ss.

78 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

Référence: JO L 348 du 24.12.2008, p. 98

Procédure: Modèle 3 (art. 7, par. 2, let. b, AAS: adoption sous réserve de l'approbation par

l'Assemblée fédérale)

Echange de notes du 30 janvier 2009 (RS 0.362.380.042); en vigueur depuis le

13 octobre 2010

Contenu: Cette directive 2008/115/CE (dite directive retour) vise une harmonisation minima-

le des procédures en vigueur pour les ressortissants de pays non membres de Schengen (pays tiers) en séjour irrégulier. Concrétement, elle contient notamment des dispositions concernant la décision de renvoi, la mise en détention en vue de garantir l'exécution du renvoi, le renvoi ou l'expulsion et l'interdiction d'entrée. Elle s'applique aux ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans un Etat Schengen. Un séjour est considéré comme irrégulier lorsque les conditions d'entrée artées dans le code frontières Schengen (dév. nº 14) ou les conditions nationales requises pour l'entrée ou le séjour ne sont pas remplies ou ne le sont plus (p. ex. par suite du rejet d'une demande d'asile ou de l'échéance de la durée de validité d'une autorisation). La directive doit également contribuer à l'amélioration de la coopération entre les Etats Schengen concernant l'exécution de renvois dans des pays tiers. L'harmonisation des procédures permet par exemple de simplifier l'organisation et l'exécution de vols spéciaux communs. Par ailleurs, l'instauration de procédures uniformes réduit le risque que la migration irrégulière touche de manière inégale les différents Etats en raison de divergences dans leurs réglementations.

Pour plus de détails: voir message du Conseil fédéral, FF 2009 8043 ss.

79 Décision 2008/972/CE du Conseil du 18 décembre 2008 modifiant l'annexe 13 des instructions consulaires communes relative au remplissage de la vignette visa

Référence: JO L 345 du 23.12.2008, p. 88

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 19 janvier 2009 (RS 0.362.380.016), en vigueur depuis le

18 février 2009

Devenue obsolète avec l'entrée en vigueur du code des visas [dév. nº 88]

Cette décision 2008/972/CE constitue une mise à jour des instructions consulaires communes (ICC); celles-ci contiennent des directives pratiques concrètes à l'intention des autorités chargées des visas dans les Etats Schengen, directives concernant l'application des dispositions juridiques et les procédures pertinentes. En l'occurrence, il s'agit d'une adaptation d'importance secondaire, plus précisément de l'annexe 13 des ICC, qui établit des règles communes en matière de remplissage de la vignette visa, sous la forme d'exemples correspondant aux différentes catégories de visas uniformes; la modification se rapporte à la durée de validité, qui est harmonisée avec les dispositions de la décision 2006/440/CE (dév. nº 17).

80 Règlement (CE) nº 81/2009 du Parlement européen et du Conseil du 14 janvier 2009 modifiant le règlement (CE) no 562/2006 en ce qui concerne l'utilisation du système d'information sur les visas (VIS) dans le cadre du code frontières Schengen

Référence: JO L 35 du 4.2.2009, p. 56

Modèle 2+ (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral; entrée en vigueur lorsqu'il sera annoncé que toutes les exigences constitutionnelles relatives Procédure:

au dév. nº 63 sont accomplies)

Echange de notes du 18 février 2009 (RS 0.362.380.036), en vigueur depuis le

8 avril 2010

Contenu: Ce règlement concerne une modification du code frontières Schengen (dév. nº 14) qui contient des dispositions primordiales sur les conditions d'entrée et les contrôles

aux frontières. Elle a pour but de garantir une utilisation efficace du VIS aux frontières extérieures, en prévoyant notamment l'obligation de faire usage du VIS. Cette règle est importante, car le contrôle biométrique prévu dans le VIS est le seul moyen d'établir avec certitude que la personne qui veut entrer dans l'espace Schen-

gen est bien le titulaire du visa.

81 Décision 2009/171/CE du Conseil du 10 février 2009 modifiant l'annexe 2, inventaire A, des instructions consulaires communes adressées aux représentations diplomatiques et consulaires de carrière, en ce qui concerne l'obligation de visa des titulaires de passeports diplomatiques et passeports de service indoné-

Référence: JO L 61 du 5.3.2009, p. 17

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 17 mars 2009 (RS 0.362.380.017), en vigueur depuis le

17 mars 2009

Devenue obsolète avec l'entrée en vigueur du code des visas [dév. no 88]

Contenu: Cette décision apporte une modification aux instructions consulaires communes (ICC). L'annexe 2, inventaire A, des ICC contient une liste indicative des pays dont

les diplomates sont exemptés de l'obligation de visa dans un ou plusieurs Etats Schengen. Une remarque concernant la nouvelle pratique de l'Autriche est ajoutée à cette annexe, à savoir que les titulaires de passeports diplomatiques indonésiens sont dispensés de l'obligation de visa. Etant donné le caractère purement informatif de ladite liste, la décision n'a aucun effet sur la situation juridique de la Suisse. Conformément à l'acquis de Schengen, la Suisse reste en effet libre de décider à l'égard de quels pays tiers elle souhaite lever l'obligation de visa pour les titulaires

de passeports diplomatiques.

82 Décision 2009/377/CE de la Commission du 5 mai 2009 portant adoption de mesures de mise en œuvre aux fins du mécanisme de consultation et des autres procédures visés à l'article 16 du règlement (CE) nº 767/2008 du Parlement européen et du Conseil concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour (règlement VIS)

Référence: JO L 117 du 12.5.2009, p. 3

Procédure: Modèle 2+ (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral; entrée en vigueur lorsqu'il sera annoncé que toutes les exigences constitutionnelles relatives

au dév. nº 63 sont accomplies)

Echange de notes du 4 juin 2009 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le

8 avril 2010

Sera remplacée par la décision d'exécution C(2012) 1301 final [dév. nº 132] Abrogation:

lorsque le déploiement du VIS sera achevé

Référence:

Dans cette décision, la Commission a édicté des mesures d'exécution relatives à l'utilisation du système de communication électronique VIS Mail appelé à remplacer le réseau de consultation Schengen (VISION) lorsque le déploiement du VIS sera terminé (au moment où tous les Etats Schengen seront raccordés au VIS). Pendant la phase de transition, il faudra donc que les deux systèmes fonctionnent en parallèle. A cet effet, la décision 2009/377/CE définit les fonctionnalités de l'infrastructure de communication de VIS Mail, depuis l'entrée en service du VIS jusqu' à la fin du déploiement, pour chacune des régions concernées. Concrètement, VIS Mail sera déjà utilisé pour la transmission de certaines données pendant la période transitoire (messages concernant la coopération consulaire, messages liés à la demande de transmission des copies de documents de voyage et d'autres documents joints à la demande de visa, messages concernant des données erronées, messages signalant qu'un demandeur a acquis la nationalité d'un Etat membre). A l'issue du déploiement du VIS, tous les messages VIS seront transmis par VIS Mail.

83 Décision C(2009) 3769 final de la Commission du 20 mai 2009 modifiant, en ce qui concerne la numérotation, la décision de la Commission C(96) 352 du 7 février 1996 établissant des spécifications techniques complémentaires pour le modèle type de visa

Référence: non publiée au JO

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 24 juin 2009 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le

24 juin 2009

Contenu: Le règlement (CE) nº 856/2008 (dév. nº 64) arrête des éléments de sécurité supplémentaires en rapport avec le modèle uniforme de visa. Dans cette décision

supplementaires en rapport avec le modere uniforme de visa. Dans cette decision (C(2009) 3769 final, la Commission a défini les spécifications techniques concrètes qui doivent figurer sur la vignette visa. Ces nouvelles spécifications très particulières sont soumises au secret, raison pour laquelle elles ne sont pas publiées au JO.

84 Décision C(2009) 3770 final de la Commission du 20 mai 2009 modifiant les spécifications techniques du modèle uniforme de titre de séjour destiné aux ressortissants de pays tiers

non publiée au JO: rectifiée par C(2009) 6293 final (non publiée au JO)

Procédure: Modèle 2+ (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral; entrée en vigueur lorsqu'il sera annoncé que toutes les exigences constitutionnelles relatives

au dév. no 51 sont accomplies)

Echange de notes du 24 juin 2009 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le

13 octobre 2010

Contenu: Dans cette décision, la Commission adapte les spécifications techniques qu'elle

avait édictées dans sa décision C(2002) 3069 final (cf. annexe B de l'AAS) en vue de l'introduction du modèle uniforme de titres de séjour pour les ressortissants de pays tiers. Il s'agit en l'occurrence de la concrétisation des nouveaux éléments de sécurité et des éléments biométriques introduits par le règlement (CE) no 380/2008 (dév. no 51) et qui doivent être repris dans le titre de séjour pour les ressortissants étrangers. Ces mesures de sécurité supplémentaires communes sont soumises au secret en raison de leur caractère spécial; la décision n'est par conséquent pas publiée

au JO.

85 Règlement (CE) no 390/2009 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 modifiant les instructions consulaires communes concernant les visas adressées aux représentations diplomatiques et consulaires de carrière, en liaison avec l'introduction d'identifiants biométriques et de dispositions relatives à l'organisation de la réception et du traitement des demandes de visa

Référence: JO L 131 du 28.5.2009, p. 1

Procédure: Modèle 2+ (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral; entrée en

vigueur lorsqu'il sera annoncé que toutes les exigences constitutionnelles relatives

au dév. nº 63 sont accomplies)

Echange de notes du 7 juillet 2009 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le

8 avril 2010

Abrogation: Article 2 abrogé par le règlement (CE) no 810/2009 [dév. no 88]

Contenu: Ce règlement adapte les instructions consulaires communes (ICC), qui contiennent des dispositions essentielles pour l'établissement de visas Schengen et qui font par-

tie de l'acquis de Schengen que la Suisse avait repris à l'occasion de l'approbation de l'AAS (cf. annexe B de l'AAS). Concrètement, il s'agit d'exigences relatives aux identifiants biométriques (image faciale et empreintes digitales) et à l'organisation des services consulaires. Ces adaptations sont nécessaires en vue de l'introuetion du VIS. En outre, le règlement offre aux Etats Schengen un choix entre plusieurs solutions pour la réception des demandes et le recueil des identifiants biométriques (représentation, recours à des prestataires de services extérieurs).

Règlement (CE) nº 444/2009 du Parlement européen et du Conseil du 28 mai 2009 modifiant le règle-86 ment (CE) nº 2252/2004 du Conseil établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les États membres

JO L 142 du 6.6.2009, p. 1; rectifié par JO L 188 du 18.7.2009, p. 127 Référence:

Procédure: Modèle 2+ (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral; entrée en vigueur lorsqu'il sera annoncé que toutes les exigences constitutionnelles relatives

au dév. no 2 sont accomplies)

Echange de notes du 7 juillet 2009 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le

26 octobre 2009

Contenu: Dans ce règlement, le Conseil et le Parlement apportent plusieurs modifications au

règlement CE sur les documents d'identité (dév. nº 2) afin d'améliorer la sécurité des passeports biométriques sur la base des expériences pratiques et de tests. Concrètement, des exigences supplémentaires sont définies pour les documents d'identité des enfants de moins de douze ans afin de garantir la corrélation entre passeport, données biométriques et titulaire du passeport (p. ex. principe «une personne, un passeport»; dérogations à l'obligation de fournir ses empreintes digitales).

Décision 2009/538/CE de la Commission du 10 juillet 2009 modifiant la décision 2008/456/CE fixant les modalités de mise en œuvre de la décision no 574/2007/CE du Parlement européen et du Conseil portant 87 création du Fonds pour les frontières extérieures pour la période 2007-2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» en ce qui concerne les systèmes de gestion et de contrôle des États membres, les règles de gestion administrative et financière et l'éligibilité des dépenses pour les projets cofinancés par le Fonds

Référence: JO L 180 du 11.7.2009, p. 20

Modèle 2+ (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral; entrée en vigueur lorsqu'il sera annoncé que toutes les exigences constitutionnelles relatives Procédure:

au dév. no 36 sont accomplies)

Echange de notes du 19 août 2009 (RS 0.362.380.035), en vigueur depuis le

20 mars 2010

Dans cette décision 2009/538/CE, la Commission a modifié les dispositions Contenu:

Palis cette decision 2005/CE, i e Confinsion à l'indire les aspositions relatives à la mise en œuvre du Fonds pour les frontières extérieures (décision 2008/456/CE, dév. nº 57). Au vu de l'expérience acquise jusque-là dans l'administration du Fonds, il y avait lieu non seulement d'adapter la procédure de présentation des programmes annuels révisés, mais encore de prolonger la période d'éligibilité (qui passe de deux ans à deux ans et demi) au titre des programmes annuels afin de permettre une mise en œuvre efficace du Fonds par les États membres et aussi d'adapter le calendrier de présentation du rapport final sur l'exécution du programme annuel

Règlement (CE) nº 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code 88 communautaire des visas (code des visas)

Référence: JO L 243 du 15.9.2009, p. 1

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 23 septembre 2009 (RS 0.362.380.020), en vigueur depuis le

23 septembre 2009 (en application depuis le 5 avril 2010 et le 5 avril 2011)

Modifié par: Règlement (UE) nº 154/2012 [dév. nº 134]

Décision C(2010) 1620 final [dév. nº 104], modifiée par la décision d'exécution Mis en œuvre par:

C(2011) 5501 final [dév. no 122];

Décision C(2010) 3667 final [dév. nº 108];

Décision d'exécution C(2011) 5500 final [dév. nº 121]; Décision d'exécution C(2011) 7192 final [dév. nº 125];

Décision d'exécution C(2012) 1152 final [dév. nº 131];

Décision d'exécution C(2012) 4726 final [dév. nº 135];

Décision d'exécution C(2012) 5310 final [dév. nº 137];

Décision d'exécution C(2013) 1725 final [dév. nº 142];

89

Ce règlement (CE) no 810/2009 définit les procédures et les conditions applicables à l'octroi de visas Schengen pour le transit par le territoire des Etats Schengen ou pour des séjours dans cette région d'une durée maximale de trois mois par semestre. Il codifie les principes contenus jusqu'ici dans différents actes, en particulier dans la CAAS et les instructions consulaires communes (ICC), et les réunit dans un nouvel acte juridique consolidé. Les dispositions s'appliquent aux ressortissants de pays tiers soumis à l'obligation de visa en vertu du règlement (CE) no 539/2001 (cf. annexe B de l'AAS).

Décision 2009/720/CE de la Commission du 17 septembre 2009 fixant la date d'achèvement de la migration du système d'information Schengen (SIS 1+) vers le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS IĬ)

JO L 257 du 30.9.2009, p. 26 Référence:

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 21 octobre 2009 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le

21 octobre 2009

Devenue obsolète avec la mise en place du SIS II

Contenu

Il était initialement prévu que la migration du SIS I vers le SIS II, au moyen de l'architecture provisoire, soit achevée le 30 septembre 2009 (cf. dév. nº 73 et 74). Cette échéance n'a cependant pas pu être respectée, en raison des difficultés rencontrées lors de la mise au point du C.SIS. Par cette décision 2009/720/CE, qui porte sur les aspects du SIS relevant du premier pilier (signalements aux fins de non-admission), un nouveau délai est fixé pour l'achèvement de la migration, soit le

30 juin 2010 au plus tard.

90 Décision 2009/724/JAI de la Commission du 17 septembre 2009 fixant la date d'achèvement de la migration du système d'information Schengen (SIS 1+) vers le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)

Référence: JO L 257 du 30.9.2009, p. 41

Procédure Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 21 octobre 2009 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le

21 octobre 2009

Devenue obsolète avec la mise en place du SIS II

Il était initialement prévu que la migration du SIS I vers le SIS II, au moyen de Contenu:

l'architecture provisoire, soit achevée le 30 septembre 2009 (cf. dév. nº 73 et 74). Cette échéance n'a cependant pas pu être respectée, en raison des difficultés rencontrées lors de la mise au point du C.SIS. Par cette décision 2009/724/JAI, qui porte sur les aspects du SIS relevant du troisième pilier de l'UE (coopération policière et judiciaire), un nouveau délai est fixé pour l'achèvement de la migration, soit le

30 juin 2010 au plus tard.

91 Décision C(2009) 7476 final de la Commission du 5.10.2009 modifiant la décision C(2008) 8657 final de la Commission établissant une politique de certification conformément aux spécifications techniques afférentes aux normes pour les dispositifs de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les Etats membres

Référence: non publiée au JO

Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral) Procédure:

Echange de notes du 4 novembre 2009 (non publié dans le RO), en vigueur depuis

le 4 novembre 2009

Contenu: Dans cette décision, la Commission adapte les règles de certification qu'elle avait

adoptées dans la décision C(2008) 8657 final (dév. nº 68) sur la base des spécifications techniques relatives aux dispositifs de sécurité et aux éléments biométriques. Ces règles visent à garantir que les empreintes digitales enregistrées sur la puce ne sont lisibles qu'à l'aide de lecteurs spécialement certifiés à cet effet et ne sont donc accessibles qu'aux autorités dûment autorisées. Les Etats membres sont désormais tenus d'installer notamment un SPOC (point de contact unique) lors de l'aménagement de l'infrastructure à clé publique (ICP) destinée à protégér les données biométriques enregistrées dans le passeport. La décision définit les exigences techni-

ques que les Etats doivent respecter à cet égard.

Décision 2009/756/CE de la Commission du 9 octobre 2009 établissant les spécifications en matière de 92 résolution et d'utilisation des empreintes digitales à des fins de vérification et d'information biométriques dans le système d'information sur les visas

Référence: JO L 270 du 15.10.2009, p. 14

Modèle 2+ (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral; entrée en vigueur lorsqu'il sera annoncé que toutes les exigences constitutionnelles relatives Procédure:

au dév. no 63 sont accomplies)

Echange de notes du 4 novembre 2009 (non publié dans le RO), en vigueur depuis

Contenu: Cette décision 2009/756/CE constitue une mesure d'exécution technique du règlement VIS (dév. nº 63). Ses annexes contiennent les spécifications techniques

(concernant la résolution et l'utilisation) relatives aux empreintes digitales servant à l'identification biométrique et à la vérification dans le système d'information sur les

visas (VIS).

93 Décision 2010/49/CE de la Commission du 30 novembre 2009 déterminant les premières régions pour le début des activités du système d'information sur les visas (VIS)

JO L 23 du 27.1.2010, p. 62 Référence:

Contenu

Procédure: Modèle 2+ (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral; entrée en

vigueur lorsqu'il sera annoncé que toutes les exigences constitutionnelles relatives

au dév. nº 63 sont accomplies)

Echange de notes du 17 décembre 2009 (RS 0.362.380.038), en vigueur depuis le

8 avril 2010

Les dispositions du règlement VIS (dév. nº 63) prévoient que la mise en service du système d'information sur les visas (VIS) ne se fera pas simultanément dans tous les pays tiers, mais de façon progressive, dans des régions définies à l'avance. Cette décision définit les premières régions où il convient de débuter la collecte des données relatives aux visas et leur transmission au VIS pour l'ensemble des demandes de visa. Se fondant sur une analyse circonstanciée de la situation, la Commission a choisi l'Afrique du Nord (Egypte, Algérie, Libye, Mauritanie, Maroc et Tunisie) comme première région. La deuxième région est le Proche-Orient (Israël, Jordanie, Liban, Syrie), la troisième celle du Golfe (Afghanistan, Bahreïn, Iran, Iran, Yémen, Qatar, Koweït, Oman, Arabie saoudite, Emirats arabes unis). Dans la première région, le VIS est utilisé depuis le 11 octobre 2011, tandis qu'il n'a été mis en service dans les deux autres régions que le 10 mai et le 2 octobre 2012 respectivement. La

Commission désignera ultérieurement les prochaines régions et les dates exactes de la mise en service.

94 Décision 2009/876/CE de la Commission du 30 novembre 2009 portant adoption de mesures techniques de mise en œuvre pour la saisie des données et la liaison des demandes, pour l'accès aux données, pour la modification, la suppression et la suppression anticipée des données, ainsi que pour l'établissement des relevés des opérations de traitement et l'accès à ceux-ci dans le système d'information sur les visas

Référence: JO L 315 du 2.12.2009, p. 30

Procédure: Modèle 2+ (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral; entrée en

vigueur lorsqu'il sera annoncé que toutes les exigences constitutionnelles relatives

au dév. nº 63 sont accomplies)

Echange de notes du 17 décembre 2009 (RS 0.362.380.039), en vigueur depuis le

8 avril 2010

Contenu Cette décision de la Commission constitue une mesure d'exécution du règlement

VIS (dév. nº 63). Elle définit l'objet, les fonctionnalités et l'architecture du système d'information sur les visas, tout comme elle régit, dans les grandes lignes, les conditions et les procédures applicables à l'échange de données sur les visas entre les Etats Schengen. Elle concrétise plus précisément les aspects suivants: saisie des données et liaison des demandes, accès aux données, modification, suppression et suppression anticipée des données, établissement des relevés relatifs aux opérations

de traitement des données et accès à ceux-ci.

95 Règlement (CE) nº 1244/2009 du Conseil du 30 novembre 2009 modifiant le règlement (CE) nº 539/2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation

Référence: JO L 336 du 18.12.2009, p. 1

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 17 décembre 2009 (RS 0.362.380.025), en vigueur depuis le

17 décembre 2009

Contenu:

Dans ce règlement (CE) nº 1244/2009, la Macédoine, le Monténégro et la Serbie sont rayés de la liste des pays tiers soumis à l'obligation de visa (cf. règlement (CE) nº 539/2001, annexe B de l'AAS). Cette modification signifie que les ressortissants

son 339/2001, annexe B de l'AAS). Cette modification signifie que les ressortisants de ces Etats ne doivent plus obtenir de visa pour franchir les frontières extérieures de Schengen à des fins de court séjour (trois mois au plus par semestre), pour autant qu'ils soient titulaires d'un passeport biométrique valable. Par contre, l'entrée en vue d'un séjour de longue durée (plus de trois mois en l'espace de six mois, à compter de la première entrée) ou d'une activité professionnelle n'est pas libéralisée. L'exemption de l'obligation de visa ne signifie pas non plus l'exemption de toutes les conditions d'entrée arrêtées dans le code frontières Schengen (dév. nº 14) pour le franchissement des frontières extérieures. Si la personne ne remplit pas l'une des autres conditions d'entrée (document de voyage valide, moyens suffisants pour subvenir à ses besoins, absence de signalement dans le SIS aux fins de non admission, aucun danger pour la sécurité et l'ordre publics), l'entrée dans l'espace

Schengen lui est refusée.

96 Décision 2009/914/CE du Conseil du 30 novembre 2009 modifiant la décision du comité exécutif institué par la convention de Schengen de 1990, modifiant le règlement financier relatif aux coûts d'installation et d'utilisation de la fonction de support technique du Système d'information Schengen (C.SIS)

Référence: JO L 323 du 10.12.2009. p. 6

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 13 janvier 2010 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le

13 janvier 2010

Contenu: Par le biais de cette décision 2009/914/CE, le Conseil apporte une modification au

règlement financier relatif aux coûts d'installation et d'utilisation de la fonction de support technique du Système d'information Schengen (C.SIS). Cette décision définit à combien se monte la contribution de chacun des Etats Schengen. Le règlement financier révisé du C.SIS arrête la contribution des nouveaux Etats Schengen que sont la Bulgarie, la Roumanie et le Liechtenstein. Il est prévu que la Bulgarie et la Roumanie participent, à partir d'une date encore à fixer par le Conseil, aux coûts d'installation historiques du C.SIS à compter du le janvier 2007 ainsi qu'aux futurs coûts du C.SIS. Ce même principe vaut également pour la Principauté de Liechtenstein, qui doit honorer ses obligations financières à compter de la date d'entrée en vigueur du protocole d'adhésion à l'AAS (7 avril 2011).

97 Décision 2010/32/CE du Conseil du 30 novembre 2009 modifiant la décision du comité exécutif institué par la convention de Schengen de 1990, modifiant le règlement financier relatif aux coûts d'installation et d'utilisation de la fonction de support technique du Système d'information Schengen (C.SIS)

Référence: JO L 14 du 20.1.2010, p. 9

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 13 janvier 2010 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le

13 janvier 2010

Contenu: Par le biais de cette décision 2010/32/CE, le Conseil apporte une modification au règlement financier s'appliquant à l'installation et à l'utilisation de la fonction de

règlement financier s'appliquant à l'installation et à l'utilisation de la fonction de support technique du Système d'information Schengen (C.SIS). Concrètement, il s'agit de l'inclusion des coûts liés, d'une part, à la gestion du support technique et du chiffrement des données et, d'autre part, à la gestion du réseau de communica-

tion Schengen.

98 Décision 2009/915/CE du Conseil du 30 novembre 2009 modifiant la décision 2000/265/CE du Conseil du 27 mars 2000 établissant un règlement financier régissant les aspects budgétaires de la gestion par le secrétaire général adjoint du Conseil des contrats conclus par celui-ci, en tant que représentant de certains Etats membres, concernant l'installation et le fonctionnement de l'infrastructure de communication pour l'environnement Schengen, dénommée «SISNET»

Référence: JO L 323 du 10.12.2009, p. 9

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 13 janvier 2010 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le

13 janvier 2010

Contenu: Le secrétaire général adjoint du Conseil est habilité à agir en tant que représentant

de certains Etats membres aux fins de la conclusion de contrats concernant l'installation et le fonctionnement de l'infrastructure de communication initiale du SIS (SISNET) et à gérer ces contrats, en attendant la migration vers une infrastructure de communication à la charge de l'UE. Les obligations financières qui incombent aux Etats Schengen sur la base de ces contrats sont régies par le règlement financier inclus dans la décision 2000/265/CE. La décision 2009/915/CE constitue la troisième modification; elle contient les adaptations nécessaires pour régler, à partir du 1er janvier 2010, les conséquences financières de l'adhésion prévue de la Roumanie et de la Bulgarie et de l'association de la Principauté de Liechtenstein.

99 Décision 2009/1024/UE du Conseil du 22 décembre 2009 modifiant le cahier des charges du réseau de consultation Schengen

Référence: JO L 353 du 31.12.2009, p. 49

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 4 février 2010 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le

4 février 2010

Deviendra obsolète lorsque le déploiement du VIS sera achevé

Contenu: Dans cette décision, le Conseil adapte le cahier des charges du réseau de consulta-

tion Schengen (VISION) aux exigences nouvelles découlant du code des visas (dév. no 88). VISION à été créé pour permettre aux autorités centrales des États Schengen de se consulter mutuellement au sujet des demandes de visas émanant de ressortissants de pays tiers. Les dispositions existantes doivent être adaptées afin de permettre l'échange des données pertinentes entre les autorités centrales. Les modifications portent en particulier sur diverses saisies et déclarations à faire dans les différents formulaires; elles comprennent également des tableaux et des explications relatifs

au déroulement de la procédure de consultation.

100 Décision 2009/1015/UE du Conseil du 22 décembre 2009 modifiant l'annexe 3, partie 1, des instructions consulaires communes relative aux ressortissants de pays tiers soumis à l'obligation de visa de transit aéroportuaire

Référence: JO L 348 du 29.12.2009, p. 51

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 18 février 2010 (RS 0.362.380.026), en vigueur depuis le

18 février 2010

Devenue obsolète avec l'entrée en vigueur du code des visas [dév. no 88]

Contenu: Cette décision 2009/1015/UE apporte une modification aux instructions consulaires

communes (ICC). Concrètement, les ressortissants éthiopiens sont exemptés de l'obligation de visa de transit aéroportuaire en Allemagne et aux Pays-Bas, s'ils sont titulaires d'un visa en cours de validité pour un Etat Schengen (y compris GB, IRL, RO, BG, CY, FL), le Japon, le Canada ou les Etats-Unis d'Amérique, ou s'ils entament le retour de ces pays après avoir utilisé ledit visa. En outre, une facilité de visa correspondante est étendue à tous les Etats Schengen. Elle vaut pour tous les ressortissants de pays tiers qui sont soumis à l'obligation de visa pour le transit aéroportuaire, dans la mesure où ils sont titulaires d'un visa en cours de validité pour un Etat Schengen (y compris GB, IRL, RO, BG, CY, FL), le Japon, le Canada ou les Etats-Unis d'Amérique. Cette facilité ne vaut toutefois pas pour le transit aéroportuaire de ressortissants de pays tiers qui reviennent d'un autre pays tiers apys tiers qui reviennent d'un autre pays tiers qui reviennent d'un autre pays tiers apys tiers qui reviennent d'un autre pays tiers

expiration du visa.

101 Décision C(2010) 319 final de la Commission du 27 janvier 2010 remplaçant la décision C(96) 352 de la Commission du 7 février 1996 établissant des spécifications techniques complémentaires pour le modèle type de visa

Référence: non publiée au JO

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 26 février 2010 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le

26 février 2010

Contenu: En vertu du règlement (CE) nº 1683/95, que la Suisse a repris dans le cadre de

l'approbation de l'AAS (cf. annexe B de l'AAS), la Commission a le pouvoir d'arrêter les spécifications techniques du modèle type du visa Schengen. Cette décision vient compléter les exigences en vigueur jusque-là (cf. décision C(96) 352 final, annexe B de l'AAS), en ajoutant des mesures de sécurité techniques destinées à rendre la contrefaçon plus difficile encore. Il s'agit plus précisément de fibres multicolores, d'une impression de fond UV et d'un kinégramme amélioré. Les spécifications techniques de ces dispositifs de sécurité, qui sont traités en détail dans l'annexe de la décision, sont soumises au secret du fait de leur caractère particulier,

raison pour laquelle elles ne sont pas publiées au JO.

102 Décision 2010/50/UE du Conseil du 25 janvier 2010 modifiant l'annexe 2, inventaire A, des instructions consulaires communes adressées aux représentations diplomatiques et consulaires de carrière, en ce qui concerne l'obligation de visa pour les titulaires de passeports diplomatiques émis par l'Arabie saoudite

Référence: JO L 26 du 30.1.2010, p. 22

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 10 mars 2010 (RS 0.362.380.027), en vigueur depuis le

10 mars 2010

Devenue obsolète avec l'entrée en vigueur du code des visas [dév. nº 88]

d'Arabie saoudite, elle maintient l'obligation de visa pour les diplomates.

Contenu: Cette décision apporte une modification aux instructions consulaires communes

(ICC). L'annexe 2, inventaire A, des ICC contient une liste indicative des pays dont les diplomates sont exemptés de l'obligation de visa pour le transit aéroportuaire dans un ou plusieurs Etats Schengen. Une remarque concernant la nouvelle pratique de la France est ajoutée à cette annexe, à savoir que les titulaires de passeports diplomatiques saoudiens sont dispensés de l'obligation de visa. Etant donné le caractère purement informatif de ladite liste, la décision n'a aucun effet sur la situation juridique de la Suisse. Conformément à l'acquis de Schengen, la Suisse reste en effet libre de décider à l'égard de quels pays tiers elle souhaite lever l'obligation de visa pour les titulaires de passeports diplomatiques. Dans le cas des ressortissants

Décision 2010/69/UE de la Commission du 8 février 2010 modifiant la décision 2008/456/CE fixant les modalités de mise en œuvre de la décision nº 574/2007/CE du Parlement européen et du Conseil portant

création du Fonds pour les frontières extérieures pour la période 2007–2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» en ce qui concerne les systèmes de gestion et de contrôle des États membres, les règles de gestion administrative et financière et l'éligibilité des dépenses pour les projets cofinancés par le Fonds

pour les projets communees par le i onus

Référence: JO L 36 du 9.2.2010, p. 30

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 10 mars 2010 (RS 0.362.380.028), en vigueur depuis le

10 mars 2010

Contenu: Dans cette décision, la Commission a modifié les dispositions relatives à la mise en

œuvre du Fonds pour les frontières extérieures contenues dans la décision 2008/456/CE (dév. no 57). La décision 2010/69/UE fixe un nouveau plafond pour le total cumulé des préfinancements accordés à un Etat membre, soit 90 % du montant total alloué à cet État membre dans la décision de financement approuvant le programme annuel. Il est en outre arrêté que 75 % au plus des coûts de projet peuvent être financés par le biais du Fonds pour les frontières extérieures; l'Etat concerné

doit supporter lui-même les 25 % restants.

104 Décision C(2010)1620 final de la Commission du 19 mars 2010 établissant le Manuel relatif au traitement des demandes de visa et à la modification des visas délivrés

Référence: non publiée au JO

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 15 avril 2010 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le

15 avril 2010

Modifiée par: Décision d'exécution C(2011) 5501 final [dév. nº 122]

Contenu: Dans cette décision, la Commission a approuvé un manuel contenant des instructions pratiques (lignes directrices, recommandations et procédures éprouvées dans la pratique). Destiné au personnel consulaire, ce manuel fournit les informations né-

la pratique). Destiné au personnel consulaire, ce manuel fournit les informations necessaires pour vérifier les demandes de visa et pour modifier des visas délivrés. Se voulant une directive à l'intention des autorités compétentes, son but est avant tout

l'application uniforme des dispositions du code des visas (dév. nº 88).

105 Règlement (UE) nº 265/2010 du Parlement européen et du Conseil du 25 mars 2010 modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et le règlement (CE) nº 562/2006 en ce qui concerne la circulation des personnes titulaires d'un visa de long séjour

Référence: JO L 85 du 31.3.2010, p. 1

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 31 mars 2010 (RS 0.362.380.029), en vigueur depuis le

31 mars 2010

Contenu: Ce règlement étend la liberté de déplacement jusque-là limitée (en vertu de la

CAAS; cf. annexe A de l'AAS) des titulaires de visas nationaux de longue durée (autorisant un séjour de plus de trois mois, visa D) à l'intérieur de l'espace Schengen. Désormais, le visa de longue durée, dont la validité est limitée à douze mois, confère à son titulaire le droit, dans les mêmes conditions que le titulaire d'un titre de séjour national, de circuler librement dans l'espace Schengen pour une durée n'excédant pas 90 jours sur toute période de 180 jours, pour autant qu'il porte sur lui un document de voyage valide. Il existe bien sûr des restrictions à ce droit de déplacement, lorsqu'un Etat Schengen a signalé la personne concernée aux fins de non-admission. Avant d'octroyer un visa D, les Etats sont tenus de consulter systématiquement le système d'information Schengen (SIS). Si le ressortissant d'un pays tiers concerné a été signalé dans le SIS aux fins de non-admission, il convient de consulter l'Etat Schengen auteur du signalement et de tenir compte de ses intérêts, comme cela était le cas jusqu'ici lors de l'octroi d'un titre de séjour national. Un visa D (à l'instar d'un titre de séjour) ne peut être délivré que pour des motifs sérieux, sa D (à l'instar d'un titre de séjour) ne peut être délivré que pour des motifs sérieux,

notamment d'ordre humanitaire ou résultant d'obligations internationales.

Décision C(2010) 2378 final de la Commission du 19 avril 2010 fixant les montants alloués aux Etats membres pour l'exercice budgétaire 2010 en application de la décision nº 574/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 portant création du Fonds pour les frontières extérieures pour la période 2007–2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires»

Référence: non publiée au JO

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 19 mai 2010 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le

19 mai 2010

Contenu: Dans cette décision C(2010) 2378 final, la Commission fixe les montants, puisés

dans le Fonds pour les frontières extérieures (dév. nº 36), dont dispose chacun des Etats Schengen pour l'exercice 2010 pour les projets éligibles. Les montants alloués sont indicatifs. Ainsi, la Suisse dispose en 2010 de quelque 1,16 million d'euros pour les projets dans le domaine des aéroports et de 1,21 million d'euros environ pour le domaine consulaire. Ces montants correspondent à 1,24 % des moyens glo-

baux du fonds réservés pour tous les Etats Schengen en 2010.

107 Décision 2010/252/UE du Conseil du 26 avril 2010 visant à compléter le code frontières Schengen en ce qui concerne la surveillance des frontières extérieures maritimes dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne

Référence: JO L 111 du 4.5.2010, p. 20

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 26 mai 2010 (RS 0.362.380.040), en vigueur depuis le 26 mai

2010

108

Cette décision 2010/252/UE du Conseil complète le code frontières Schengen (dév. nº 14) par des exigences qui se sont révélées judicieuses dans la pratique pour surveiller les frontières extérieures maritimes dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par FRONTEX. Elle arrête des règles d'engagement pour l'interception de personnes lors d'opérations communes, et des lignes directrices pour les opérations de recherche et de sauvetage ainsi que le débarquement. Vu que la Suisse n'a pas de frontières extérieures maritimes, elle n'est pas directement concernée par ces dispositions.

**Décision C(2010) 3667 final** de la Commission du 11 juin 2010 établissant le Manuel relatif à l'organisation des services des visas et à la coopération locale au titre de Schengen

Référence: non publiée au JO

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 30 juin 2010 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le

30 juin 2010

Contenu: Par cette décision C(2010) 3667 final, la Commission a approuvé un manuel contenant des instructions pratiques (lignes directrices, recommandations et procédures éprouvées dans la pratique) pour l'organisation des instances chargées de la

dures éprouvées dans la pratique) pour l'organisation des instances chargées de la délivrance des visas et pour la coopération Schengen sur place. Destiné au personnel consulaire, ce manuel a pour but premier l'application uniforme des conditions énoncées dans le code des visas (dév. nº 88) concernant l'octroi, la modification,

l'annulation et l'abrogation de visas Schengen.

109 Règlement (UE) nº 541/2010 du Conseil du 3 juin 2010 modifiant le règlement (CE) nº 1104/2008 relatif à la migration du système d'information Schengen (SIS 1+) vers le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)

Référence: JO L 155 du 22.6.2010, p. 19

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 30 juin 2010 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le

30 juin 2010

Abrogé par: Règlement (UE) nº 1273/2012 [dév. nº 139b]

Contenu: Le règlement (UE) nº 541/2010 du Conseil modifie l'acte (dév. nº 74) régissant la

migration des enrégistrements figurant dans l'actuel système (SIS 1+) vers le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II). La mise en service du SIS II a subi des retards en raison de différents problèmes techniques. II a par conséquent fallu prolonger à nouveau la durée de validité des dispositions. Le nouveau délai pour la migration est fixé au 31 mars 2013 ou, dans le cas du passage à

un scénario de rechange, au 31 décembre 2013.

Règlement (UE) nº 542/2010 du Conseil du 3 juin 2010 modifiant la décision 2008/839/JAI relatif à la migration du système d'information Schengen (SIS 1+) vers le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)

Référence: JO L 155 du 22.6.2010, p. 23

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 30 juin 2010 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le 30

juin 2010

Abrogé par: Règlement (UE) nº 1272/2012 [dév. nº 139a]

Contenu: Le règlement (UE) no 542/2010 du Conseil modifie l'acte (dév. no 73) régissant la

migration des enregistrements figurant dans l'actuel système (SIS 1+) vers le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II). La mise en service du SIS II a subi des retards en raison de différents problèmes techniques. II a par conséquent fallu prolonger à nouveau la durée de validité des dispositions. Le nouveau délai pour la migration est fixé au 31 mars 2013 ou, dans le cas du passage à

un scénario de rechange, au 31 décembre 2013.

111 Décision 2010/365/UE du Conseil du 29 juin 2010 sur l'application à la République de Bulgarie et à la Roumanie des dispositions de l'acquis de Schengen relatives au système d'information Schengen

Référence: JO L 166 du 1.7.2010, p.17

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 1er septembre 2010 (non publié dans le RO), en vigueur depuis

le 1er septembre 2010

Dans cette décision 2010/365/UE, le Conseil a conclu que, compte tenu des résultats positifs des évaluations dans le domaine de la protection des données, la Bulgarie et la Roumanie remplissent les conditions requises pour la mise en vigueur partielle des dispositions relatives au système d'information Schengen (SIS). L'entrée en force de ces dispositions le 15 octobre 2010 permet d'entamer l'étape suivante de l'évaluation dans le domaine du SIS, pour laquelle une appréciation correcte n'est pas possible sans l'échange de données réelles. Jusqu'à l'entrée en vigueur intégrale de l'acquis de Schengen dans ces deux Etats - ce qui requerra une nouvelle décision du Conseil de l'UE – certaines restrictions continuent à s'appliquer à la saisie de données dans le SIS et à leur traitement. La Roumanie et la Bulgarie ne peuvent notamment pas diffuser, par le biais du SIS, de signalements aux fins de non-admission (art. 96 CAAS).

112 Recommandation C(2010) 5559 final de la Commission du 16 août 2010 modifiant la recommandation établissant un «Manuel pratique à l'intention des garde-frontières (manuel Schengen)» commun à utiliser par les autorités compétentes des Etats membres lors du contrôle des personnes aux frontières

Référence: non publiée au JO

Procédure: Modèle 1 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: simplement pris acte)

Note diplomatique du 10 septembre 2010

Dans cette recommandation C(2010) 5559 final, la Commission a mis à jour le Contenu:

manuel pratique à l'intention des garde-frontières (dév. nº 23), aussi appelé manuel Schengen. Des adaptations étaient nécessaires au vu du début de la coopération opérationnelle avec la Suisse et de l'entrée en vigueur d'une série de développements, notamment du code des visas (dév. nº 88). Le manuel Schengen contient des instructions pratiques (lignes directrices, recommandations et procédures éprouvées dans la pratique) destinées aux autorités nationales chargées des contrôles des per-

sonnes aux frontières

113 Règlement (UE) no 1091/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 modifiant le règlement (CE) no 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation

Référence: JO L 329 du 14.12.2010, p.1

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 15 décembre 2010 (RS 0.362.380.046), en vigueur depuis le

15 décembre 2010

Dans ce règlement (UE) nº 1091/2010, l'Albanie et la Bosnie-Herzégovine sont rayées de la liste des pays tiers soumis à l'obligation de visa (cf. règlement [CE] Contenu: no 539/2001; annexe B de l'AAS). Cette modification, qui est entrée en vigueur le

15 décembre 2010, signifie que les ressortissants de ces Etats ne doivent plus obtenir de visa pour franchir les frontières extérieures de Schengen à des fins de court séjour (trois mois au plus par semestre), pour autant qu'ils soient titulaires d'un passeport biométrique valable. L'obligation de visa reste en vigueur pour l'entrée en Suisse si les personnes prévoient un séjour de longue durée (plus de 90 jours en l'espace de 180 jours, à compter de la première entrée) ou entendent exercer une activité professionnelle. Si la libéralisation du régime des visas à l'égard de ces pays devait engendrer des problèmes, le Conseil peut en décider la suspension. Enfin, cette mesure ne signifie pas non plus l'exemption de toutes les conditions d'entrée arrêtées dans le code frontières Schengen (dév. nº 14) pour le franchissement des frontières extérieures. Si la personne ne remplit pas l'une des autres conditions d'entrée (document de voyage valide, moyens suffisants pour subvenir à ses be-soins, absence de signalements dans le SIS aux fins de non-admission, aucun danger pour la sécurité et l'ordre publics), l'entrée dans l'espace Schengen est refusée.

114 Règlement (UE) nº 1211/2010 du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2010 modifiant le règlement (CE) nº 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation

JO L 339 du 22.12.2010, p. 6 Référence:

Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral) Procédure:

> Echange de notes du 4 janvier 2011 (RS 0.362.380.047), en vigueur depuis le 4 janvier 2011

Dans ce règlement (UE) no 1211/2010, Taïwan et les Mariannes du Nord sont rayés de la liste des pays tiers soumis à l'obligation de visa (cf. règlement (CE) no 539/2001; annexe B de l'AAS). Cette modification, qui est entrée en vigueur le 15 décembre 2010, signifie que les ressortissants de ces Etats ne doivent plus obtenir de visa pour franchir les frontières extérieures de Schengen à des fins de cour séjour (trois mois au plus par semestre), pour autant qu'ils soient titulaires d'un passeport biométrique valable. L'obligation de visa reste en vigueur pour l'entrée en Suisse si les personnes prévoient un séjour de longue durée (plus de 30 jours en l'espace de 180 jours, à compter de la première entrée) ou entendent exercer une activité professionnelle. Si la libéralisation du régime des visas à l'égard de ces pays devait engendrer des problèmes, le Conseil peut en décider la suspension. Enfin, cette mesure ne signifie pas non plus l'exemption de toutes les conditions d'entrée arrêtées dans le code frontières Schengen (dév. ne 14) pour le franchissement des frontières extérieures. Si la personne ne remplit pas l'une des autres conditions d'entrée (document de voyage valide, moyens suffisants pour subvenir à ses besoins, absence de signalements dans le SIS aux fins de non-admission, aucun danger pour la sécurité et l'ordre publics) n'est pas remplie, l'entrée dans l'espace Schengen est refusée.

Décision 2011/148/UE de la Commission du 2 mars 2011 modifiant la décision 2008/456/CE fixant les modalités de mise en œuvre de la décision nº 574/2007/CE du Parlement européen et du Conseil portant création du Fonds pour les frontières extérieures pour la période 2007–2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» en ce qui concerne les systèmes de gestion et de contrôle des États membres, les règles de gestion administrative et financière et l'éligibilité des dépenses pour les projets cofinancés par le Fonds

Référence: JO L 61 du 8.3.2011, p. 28

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 31 mars 2011 (RS 0.362.380.048), en vigueur depuis le

31 mars 2011

Contenu: Dans cette décision 2011/148/UE, les dispositions d'exécution de la Commission

(dév. nº 57) relatives au Fonds pour les frontières extérieures ont été adaptées sur la base des expériences faites jusque-là. Premièrement, on précise, au moyen de formulaires, quelles informations les Etats Schengen doivent fournir dans le cadre de l'exécution des programmes annuels. Deuxièmement, les règles relatives à l'éligibilité des dépenses concernant les actions cofinancées par le Fonds sont simplifiées afin de réduire la charge administrative qui pèse sur les États membres et d'accroître la sécurité juridique. C'est le cas par exemple pour les conditions d'éligibilité du personnel affecté au projet, pour les frais de voyage ou pour la sous-

traitance.

Décision C(2011) 1582 final de la Commission du 11 mars 2011 fixant les montants alloués aux Etats membres pour l'exercice budgétaire 2011 en application de la décision no 574/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 portant création du Fonds pour les frontières extérieures pour la période 2007–2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires»

Référence: non publiée au JO

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 11 avril 2011 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le

11 avril 2011

Contenu: Dans cette décision C(2011) 1582 final, la Commission fixe les montants, puisés dans le Fonds pour les frontières extérieures (dév. nº 36), dont dispose chacun des Etats Schengen pour l'exercice 2011 pour les projets élizibles. Les montants alloués

Etats Schengen pour l'exercice 2011 pour les projets éligibles. Les montants alloués sont indicatifs. Ainsi, la Suisse dispose en 2011 de quelque 1,54 million d'euros pour les projets dans le domaine des aéroports et de 1,52 million d'euros environ pour le domaine consulaire. Ces montants correspondent à 1,28 % des moyens glo-

baux du fonds réservés pour tous les Etats Schengen en 2011.

117 Règlement (UE) nº 493/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 modifiant le règlement (CE) nº 377/2004 du Conseil relatif à la création d'un réseau d'officiers de liaison «Immigration»

Référence: JO L 141 du 27.5.2011, p. 13

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 16 mai 2011 (RS 0.362.380.049), en vigueur depuis le 16 mai

2011

Ce règlement (UE) no 493/2011 réaménage plus efficacement le réseau existant d'officiers de liaison pour l'immigration (réseau OLI), qui avait été établi par le règlement (CE) nº 377/2004 (cf. annexe B de l'AAS). Ce réseau regroupe les représentants des différents Etats Schengen que ces derniers dépêchent à l'étranger (généralement auprès des autorités consulaires) afin de nouer des contacts avec les autorités du pays hôte et de les entretenir, dans le but d'éviter et de lutter contre l'immigration clandestine, de rendre possible le retour des immigrés clandestins et de mieux contrôler la migration légale. Afin d'exploiter les synergies dans le domaine de la gestion des flux migratoires et de la protection des frontières, ce règlement crée les bases légales nécessaires pour une étroite collaboration entre l'Agence européenne de protection des frontières (FRONTEX) et les réseaux OLI. A cet effet, l'échange d'informations notamment est intensifié, au niveau tant opérationnel que stratégique. Par ailleurs, le règlement prévoit que le réseau d'information et de coordination sécurisé connecté à l'internet (ICONet, cf. dév. nº 5) peut être utilisé pour l'échange d'informations relatives à l'envoi d'officiers de liaison et pour l'échange d'informations entre les officiers de liaison. ICONet a jusque-là été utilisé en particulier pour l'échange d'informations dans le cadre d'un système d'alerte rapide relatif à l'immigration clandestine et pour l'organisation de rétours conjoints.

118 Recommandation C(2011) 3918 final de la Commission du 20 juin 2011 établissant un «Manuel pratique à l'intention des gardes-frontières (manuel Schengen)» commun à utiliser par les autorités compétentes des Etats membres lors du contrôle des personnes aux frontières

Référence: non publiée au JO

Procédure: Modèle 1 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: simplement pris acte)

Note diplomatique du 13 juillet 2011

Contenu:

Le manuel pratique à l'intention des garde-frontières (manuel Schengen; dév. no 23), qui contient des instructions sur la manière d'effectuer les contrôles aux frontières extérieures, est adapté régulièrement par la Commission aux nouveaux besoins de la pratique. Cette recommandation C(2011) 3918 final constitue une nouvelle adaptation, qui précise qu'un ressortissant d'un pays tiers peut également entrer dans l'espace Schengen avec deux passeports (un passeport valide sans visa et un passeport annulé avec un visa valide). En outre, elle définit la manière de procéder pour marquer ou invalider des documents falsifiés lorsque ceux-ci ne peuvent pas être confisqués. Cette mise à jour, à l'instar du manuel lui-même, n'entraîne aucun droit ni obligation nouveaux. Le manuel n'est pas juridiquement contraignant, ne contenant que des recommandations destinées aux garde-frontières afin de garantir une application unifiée et optimale des règles de l'acquis de Schengen concernant les contrôles aux frontières.

119 Décision 2011/369/UE du Conseil du 9 juin 2011 modifiant le réseau de consultation Schengen (cahier des charges)

Référence: JO L 166 du 25.6.2011, p. 22

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 8 juillet 2011 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le

8 juillet 2011

Deviendra obsolète lorsque le déploiement du VIS sera achevé

Contenu: Le réseau de consultation Schengen (VISION) permet de consulter, par voie électronique, les autorités centrales d'un ou de plusieurs Etats Schengen en rapport

électronique, les autorités centrales d'un ou de plusieurs Etats Schengen en rapport avec des demandes de visa. Une consultation a lieu lorsqu'un Etat Schengen a demandé à être consulté avant qu'un visa Schengen ne soit accordé à un ressortissant d'un pays tiers donné. Si l'Etat Schengen consulté s'oppose à l'octroi du visa, la personne concernée ne peut obtenir qu'un visa national. Dans cette décision 2011/369/UE, le Conseil met à jour le cahier des charges correspondant, où sont arrêtées les spécifications techniques de la procédure de consultation automatique. Concrètement, les codes pays figurant dans le cahier des charges (en particulier ceux de l'ancienne république yougoslave de Macédoine et du Kosovo) sont adaptés, aux fins de la consultation VISION, à la liste actualisée des codes à trois lettres de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Cette modification appearance de l'aviation civile internationale (OACI). Cette modification appearance de l'aviation civile internationale (OACI). Cette modification appearance de l'aviation civile internationale (OACI).

pelle une mise à jour des rubriques correspondantes dans les formulaires.

120 Décision d'exécution 2011/406/UE de la Commission du 1er juillet 2011 portant modification du manuel

Sirene

Référence: JO L 186 du 15.7.2011, p. 1

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 17 août 2011 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le

17 août 2011

Devenue obsolète avec la mise en place du SIS II

Contenu: Par cette décision d'exécution 2011/406/UE, le manuel SIRENE (dév. nº 47 et 48)

est adapté au système d'information Schengen utilisé actuellement (SIS 1+). Ú contient des directives à l'intention des opérateurs des bureaux SIRENE dans les différents Etats Schengen. Il s'agit d'une description détaillée des prescriptions et des procédures concernant l'échange des informations complémentaires nécessaires pour appliquer certaines dispositions de la CAAS (cf. annexe A, partie de l'AAS). Concrètement, les procédures de travail des bureaux SIRENE sont adaptées pour correspondre au mieux à la procédure du SIS II (manuel SIRENE pour le SIS II, dév. no 50 et 66). On a notamment supprimé des procédures obsolètes et des formulaires inutilisés, et certaines applications ont été aménagées de manière plus conviviale et précisées sur le plan linguistique. Il est ainsi possible de représenter plus

clairement les compétences et les tâches de SIRENE.

121 Décision d'exécution C(2011) 5500 final de la Commission du 4 août 2011 établissant la liste des documents justificatifs devant être fournis par les demandeurs de visa en Chine (à Pékin, Canton, Cheng-

du, Shanghai et Wuhan), en Arabie saoudite, en Indonésie et au Viêt Nam (à Hanoï et à Hô Chi Minh-Ville)

Ville)

Référence: non publiée au JO

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 2 septembre 2011 (non publié dans le RO), en vigueur depuis

le 2 septembre 2011

Contenu: Dans cette décision d'exécution C(2011) 5500 final, la Commission précise les

exigences énoncées dans le code des visas (dév. no 88), dont l'annexe II énumère de façon non exhaustive les documents à fournir afin de remplir les conditions du code frontières Schengen (dév. no 14) pour obtenir un visa Schengen (catégorie C) ou un visa de transit aéroportuaire (catégorie A). Afin de tenir compte des circonstances spécifiques de certains districts consulaires, cette décision d'exécution précise en l'occurrence le type et la liste des documents justificatifs devant être fournis en Chine (à Pékin, Canton, Chengdu, Shanghai et Wuhan), en Arabie saoudite, en Indonésie et au Viêt Nam (à Hanoï et Hô Chi Minh-Ville). Il est entendu que les consulats restent libres d'exiger des documents supplémentaires s'ils l'estiment né-

cessaire pour examiner une demande de visa donnée.

Décision d'exécution C(2011) 5501 final de la Commission du 4 août 2011 modifiant la décision de la Commission no C(2010) 1620 final du 19 mars 2010 établissant le Manuel relatif au traitement des

demandes de visa et à la modification des visas délivrés

Référence: non publiée au JO

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 2 septembre 2011 (non publié dans le RO), en vigueur depuis

le 2 septembre 2011

Contenu: Dans cette décision d'exécution C(2011) 5501 final, la Commission adapte aux nouveaux besoins de la pratique le Manuel relatif au traitement des demandes de vi-

sa et à la modification des visas délivrés (dév. nº 104). Ce manuel, qui a valeur de directive, s'adresse uniquement aux employés des consulats. Contenant des lignes directrices d'ordre technique, des recommandations et des procédures éprouvées dans la pratique (meilleures pratiques), il n'engendre pas de nouveaux droits ni de nouvelles obligations pour les demandeurs. Cette décision d'exécution complète donc le manuel avec des instructions relatives notamment à l'application de certaines dispositions sur l'obligation de visa de transit aéroportuaire, les compétences, la durée de validité des visas de transit, la prolongation des visas et le remplissage de

la vignette visa.

123 Décision C(2011) 5499 final de la Commission du 4 août 2011 modifiant la décision C(2006) 2909 final de la Commission établissant les spécifications techniques afférentes aux normes pour les dispositifs de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les États membres

Référence: non publiée au JO

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 2 septembre 2011 (non publié dans le RO), en vigueur depuis

le 2 septembre 2011

Contenu: Dans cette décision C(2011) 5499 final, la Commission a révisé et actualisé les spécifications techniques relatives aux dispositifs de sécurité intégrés dans les pas-

seports et les documents de voyage biométriques (cf. dév. nº 16). Il s'agit d'abord d'une modernisation du procédé de chiffrement, qui empêche une lecture inaperçue des données enregistrées dans le passeport et assure le transfert chiffré des données du document vers le lecteur; ensuite, le déroulement de la saisie des empreintes digitales est adapté, tout comme le seuil de qualité requis pour ce faire. Si le contrôle de la qualité des empreintes digitales saisies révèle des insuffisances, il ne faut plus compenser ce défaut en prélevant les empreintes de deux doigts de l'autre main, mais en enregistrant les empreintes initiales sur la puce dans la meilleure qualité possible. Enfin, il est précisé dans quelle qualité les empreintes digitales saisies

doivent être enregistrées sur la puce.

124 Décision C(2011) 5478 final de la Commission du 4 août 2011 modifiant la décision C(2002) 3069 de la Commission établissant les spécifications techniques du modèle uniforme de titre de séjour destiné aux ressortissants de pays tiers

Référence: non publiée au JO

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 2 septembre 2011 (non publié dans le RO), en vigueur depuis

le 2 septembre 2011

Contenu: Dans cette décision C(2011) 5478) final, la Commission adapte pour la deuxième

fois les spécifications techniques (cf. décision C(2002) 3069; annexe B de l'AAS) relatives au prélèvement des données biométriques intégrées dans les titres de séjour des ressortissants de pays tiers (titres de séjour biométriques) ainsi qu'à la protection de ces données. Les nouvelles exigences, s'appliquant notamment à la première saisie des empreintes digitales, ont été définies en rapport avec le soutien de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et sur la base des expériences faites dans la pratique. Elle vise à améliorer la protection des données électroniques contre les falsifications. Les exigences de qualité techniques sont soumises au secret en raison de leur caractère très particulier et ne sont par conséquent pas

publiées.

125 Décision d'exécution C(2011) 7192 final de la Commission du 13 octobre 2011 établissant la liste des documents justificatifs devant être produits par les demandeurs de visa en Bosnie-Herzégovine, au Sri Lanka et en Turquie

Référence: non publiée au JO

Contenu:

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

> Echange de notes du 16 novembre 2011 (non publié dans le RO), en vigueur depuis Dans cette décision d'exécution C(2011) 7192 final, la Commission précise les

le 16 novembre 2011

exigences énoncées dans le code des visas (dév. nº 88), dont l'annexe II énumère de façon non exhaustive les documents à fournir afin de remplir les conditions du code frontières Schengen (dév. no 14) pour obtenir un visa Schengen (catégorie C) ou un visa de transit aéroportuaire (catégorie A). Afin de tenir compte des circonstances spécifiques de certains districts consulaires, cette décision d'exécution précise en l'occurrence le type et la liste des documents justificatifs devant être fournis en

Bosnie-Herzégovine, au Sri Lanka et en Turquie (à Ankara, Istanbul, Edirne et Izmir). Il est entendu que les consulats restent libres d'exiger des documents supplémentaires s'ils l'estiment nécessaire pour examiner une demande de visa donnée.

Règlement (UE) nº 1077/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 portant création 126 d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice

Référence: JO L 286 du 1.11.2011, p. 1

Procédure: Modèle 3 (art. 7, par. 2, let. b, AAS: adoption sous réserve de l'approbation par

l'Assemblée fédérale)

Echange de notes du 24 novembre 2011 (FF 2012 5439; pas encore publié dans le

RO), pas encore en vigueur

Contenu: Le règlement (UE) nº 1077/2011 porte création d'une agence européenne pour la

gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (Agence IT, récemment baptisée officiellement «eu-LIŚA»), appelée à assumer les tâches remplies jusqu'ici par la Commission européenne. L'Agence IT, qui a son siège à Tallinn (Estonie), est une agence de régulation jouissant d'une autonomie juridique, administrative et financière; ses tâches relèvent exclusivement du domaine opérationnel. Concrètement, l'Agence IT, qui a entamé son activité le 1er décembre 2012, veille au bon fonctionnement 24 heures sur 24 du système central du VIS, d'EURODAC et, ultérieurement, du SIS II, et à garantir un flux de données continu et sans interruption avec les interfaces nationales. En outre, elle est chargée du développement et de la gestion opérationnelle de grands projets informatiques qui viendraient à être créés dans le domaine de la justice ou des affaires intérieures. Dans ce contexte, la Commission peut lui confier la réalisation de projets pilotes. L'Agence IT n'est investie d'aucune compétence pour édicter des normes juridiques. Ce sont en effet les institutions compétentes de l'UE (Conseil et Parlément européen) qui continueront à prendre les décisions concernant l'opportunité ou non de créer de nouveaux systèmes informatiques, leur contenu et leur objectif, et qui désigneront les personnes obtenant les droits d'accès et définiront les modalités de traitement des données. L'Agence IT est dotée de la personnalité juridique et dispose de ses propres organes (conseil d'administration, groupes consultatifs, directeur exécutif).

Pour plus de détails: voir message du Conseil fédéral, FF 2012 5429 ss.

Acc. complémentaire: Les négociations relatives à l'accord complémentaire sont en cours depuis l'automne 2012 et devraient s'achever au fil de l'année 2013. Si cet accord est soumis pour avis à la CJUE, comme la Commission l'a annoncé, la signature ne pourrait guère avoir lieu avant la fin de 2013.

> Le Conseil fédéral est habilité à conclure seul cet accord (cf. art. 2 du projet d'AF, FF 2012 5437). L'accord règle le type et l'ampleur de la participation des Etats associés à l'activité de l'Agence IT, notamment le mode de calcul de la contribution financière de la Suisse au budget de l'agence, les modalités s'appliquant à l'engagement de ressortissants suisses par l'agence et les droits de vote impartis aux représentants des Etats associés au sein des organes de l'agence.

Pour plus de détails: voir message du Conseil fédéral, FF 2012 5424 ss.

127 Décision nº 1105/2011/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 relative à la liste des documents de voyage permettant à leur titulaire le franchissement des frontières extérieures et susceptibles d'être revêtus d'un visa, et relative à l'instauration d'un dispositif pour établir cette liste

Référence: JO L 287 du 4.11.2011, p. 9

Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral) Procédure:

Echange de notes du 13 décembre 2011 (non publié dans le RO), en vigueur depuis

le 13 décembre 2011

Contenu:

Le manuel existant relatif aux documents de voyage permettant à leur titulaire le franchissement des frontières extérieures et susceptibles d'être revêtus d'un visa reposait sur les décisions SCH/Com-ex (98)56 et SCH/Com-ex (99)14 (cf. annexe A, partie 3, AAS). La décision nº 1105/2011/UE abroge ces dernières et soumet le manuel à une révision totale. Ce manuel a pour objet de créer une procédure dans le cadre de laquelle la Commission européenne établit et met à jour périodiquement une liste de tous les documents de voyage qui sont émis par les Etats tiers, respectivement par les Etats membres de l'UÉ. Chaque Etat Schengen dispose de trois mois pour se prononcer sur la reconnaissance ou non des documents de voyage. S'il ne notifie pas sa position dans ce délai, les documents de voyage sont réputés reconnus jusqu'à ce qu'il notifie à la Commission sa position de non-reconnaissance. Sur la base de cette liste, les autorités de protection des frontières ainsi que les autorités consulaires peuvent vérifier de manière fiable si un document est reconnu comme document de voyage au sens de l'article 5 du code frontières Schengen (dév. nº 14) et s'il est possible d'y apposer un visa Schengen. Si un Etat Schengen ne reconnaît

pas un document de voyage, le titulaire dudit document ne pourra pas accéder à son territoire. Par ailleurs, la Commission est chargée d'établir et de tenir à jour une liste (non exhaustive) des passeports fantaisistes ou des passeports de camouflage notoires qui ne sont pas susceptibles d'être revêtus d'un visa ni ne permettent le franchissement des frontières extérieures.

128 Règlement (UE) nº 1168/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 modifiant le règlement (CE) nº 2007/2004 du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne

Référence: JO L 304 du 22.11.2011, p. 1

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 13 décembre 2011 (RS 0.362.380.050), en vigueur depuis le

13 décembre 2011

Contenu: Le règlement FRONTEX (dév. nº 1) a été révisé une nouvelle fois par le biais de ce

règlement (UE) nº 1168/2011 du Parlement européen et du Conseil. Cette révision étend le mandat de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (FRONTEX), dans le but de renforcer son rôle, en particulier sa fonction de coordination et ses capacités opérationnelles. A cet effet, FRONTEX est désormais habilitée à former une réserve de gardes-frontières nationaux pouvant être affectés à des opérations communes en tant qu'équipes européennes. A la différence des équipes d'intervention rapide (RABIT), qui n'interviennent que dans des situations ayant un caractère urgent et exceptionnel, les équipes européennes de gardes-frontières interviennent sur la base du programme de travail annuel et donc dans tous les cas où un Etat Schengen a besoin d'une aide technique ou opérationnelle. Chaque Etat Schengen est tenu de mettre à la disposition de cette réserve un nombre de gardes-frontières du même ordre de grandeur que celui qu'il devait déjà détacher pour RABIT. Le nombre exact est fixé annuellement dans des accords bilatéraux entre les différents Etats Schengen et FRONTEX. Dorénavant, l'Agence dispose également de ses propres équipements (bateaux, avions, etc.), qu'elle peut acheter ou prendre en leasing. Enfin, FRONTEX renforce ses activités dans les domaines du retour et des analyses des risques, tout comme elle intensifie sa collaboration avec d'autres institutions internationales (en particulier Europol, EASO, organisations internationales). Ces nouvelles fonctions seront remplies dans le cadre du budget FRONTEX actuel.

129 Décision C(2011) 9883 final de la Commission du 20 décembre 2011 fixant les montants alloués aux Etats membres pour l'exercice budgétaire 2012 en application de la décision no 574/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 portant création du Fonds pour les frontières extérieures pour la période 2007–2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires»

Référence: non publiée au JO

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 19 janvier 2012 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le

19 janvier 2012

Contenu: Cette décision C(2011) 9883 final arrête les parts du Fonds pour les frontières

extérieures (dév. nº 36) dont chaque Etat Schengen dispose durant l'exercice budgétaire 2012 pour ses projets éligibles. La Commission a attribué à la Suisse un montant de 4 299 020 euros au total, dont 2 300 932 euros pour le domaine des aéroports et 1 998 088 euros pour le domaine des bureaux consulaires. Ce montant, indicatif, sert à déterminer la part des moyens du Fonds qui sera à la disposition de la Suisse en 2012; la Commission en versera 50 % (2 149 510 euros) à la Suisse en 2012, à titre de préfinancement. La deuxième moitié du montant sera transférée après approbation du rapport final sur la mise en œuvre du programme annuel 2012, vraisemblablement en 2015. Les 4 299 020 euros attribués à la Suisse correspondent à 1,34 % des moyens globaux du fonds réservés pour tous les Etats Schengen en

2012 (321 910 920 euros).

Décision C(2011) 9771 final de la Commission du 22 décembre 2011 portant approbation des orientations définissant les principes, les critères et les barêmes indicatifs à appliquer pour la détermination des corrections financières effectuées par la Commission en vertu de l'article 44 de la décision 2007/435/CE du Conseil du 25 juin 2007 portant création du Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers pour la période 2007–2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires», de l'article 46 de la décision no 573/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 portant création du Fonds européen pour les réfugiés pour la période 2008–2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires», de l'article 48 de la décision no 574/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 portant création du Fonds pour les frontières extérieures pour la période 2007–2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» de l'article 46 de la décision no 575/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 portant création du Fonds européen pour le retour pour la période 2008–2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» de l'article 46 de la décision no 575/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 portant création du Fonds européen pour le retour pour la période 2008–2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires»

Référence: non publiée au JO

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 19 janvier 2012 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le

19 janvier 2012

Contenu: Dans cette décision C(2011) 9771 final, la Commission arrête des orientations pour

les corrections financières qu'elle peut apporter dans le cadre des fonds du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires». Ce dernier compte quatre fonds: Fonds européen pour les réfugiés, Fonds européen pour le retour, Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers, Fonds pour les frontières extérieures. Il convient de préciser que seul le dernier est pertinent pour Schengen et concerne donc également la Suisse. Ces orientations doivent permettre à la Commission de vérifier, sur la base de critères concrets et uniformes, la régularité des dépenses indiquées par les Etats Schengen pour le co-financement. Concrètement, il faut procéder à des corrections financières il l'on découvre des irrégularités dans un projet donné ou des insuffisances graves dans les systèmes de gestion et de contrôle nationaux, qui pourraient conduire à des irrégularités systémiques. Le montant de la correction dépend de la gravité et du type de l'irrégularité ainsi que des conséquences financières des insuffisances pour un programme annuel concret. Avant qu'elle ne soit apportée, l'Etat Schengen concerné est informé des insuffisances constatées; il est invité à prendre position dans les deux mois. Une correction financières es traduit pour l'essentiel par une réduction des moyens du fonds attrifinancières es traduit pour l'essentiel par une réduction des moyens du fonds attri

bués à l'État Schengen concerné.

131 Décision d'exécution C(2012) 1152 final de la Commission du 27 février 2012 établissant la liste des documents justificatifs devant être fournis par les demandeurs de visa en Egypte (au Caire et à Alexandrie)

Référence: n'est pas destinée à être publiée au JO

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 28 mars 2012 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le

28 mars 2012

Contenu: Dans cette décision d'exécution C(2012) 1152 final, la Commission précise les

exigences du code des visas (dév. nº 88), dont l'annexe II énumère de façon non exhaustive les documents à fournir afin de remplir les conditions du code frontières Schengen (dév. nº 14) pour obtenir un visa Schengen (catégorie C) ou un visa de transit aéroportuaire (catégorie A). Afin de tenir compte des circonstances spécifiques de certains districts consulaires, cette décision d'exécution précise en l'occurrence le type et la liste des documents justificatifs devant être fournis en Egypte (au Caire et à Alexandrie). Il est entendu que les consulats restent libres d'exiger des documents supplémentaires s'ils l'estiment nécessaire pour examiner

une demande de visa donnée.

Décision d'exécution C(2012) 1301 final de la Commission du 29 février 2012 portant adoption des spécifications techniques du mécanisme de communication VIS Mail aux fins du règlement (CE) nº 767/2008 du Parlement européen et du Conseil concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les Etats membres sur les visas de court séjour (règlement VIS)

Référence: non publiée au JO

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 28 mars 2012 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le

28 mars 2012

Contenu: Dans cette décision d'exécution C(2012) 1301 final, la Commission concrétise les

spécifications techniques de l'infrastructure de communication «VIS Mail» reliant l'unité centrale du système d'information sur les visas (VIS) et les interfaces nationales. VIS Mail doit assurer toutes les communications nécessaires en rapport avec l'octroi de visas entre les autorités consulaires et les autorités centrales des Etats Schengen. Ainsi, les demandes de documents ou les rectifications de données (p. ex. lorsqu'un demandeur a acquis la nationalité d'un Etat Schengen et doit donc être effacé du système) transitent par le VIS Mail, tout comme les échanges d'informations dans le cadre de la consultation préalable des autres Etats Schengen, consultation que le code des visas (dév. nº 88) exige dans certaines conditions pour l'octroi d'un visa. Dès que VIS Mail aura été installé dans toutes les représentations consultaires (achèvement du déploiement du VIS dans toutes les régions), il remplacer l'actuelle infrastructure de communication, le réseau de consultation Schengen (VISION); il permettra un échange sécurisé des données sur les personnes et les visas. Ce transfert devrait être terminé dans deux ans environ.

133 Décision d'exécution 2012/274/UE de la Commission du 24 avril 2012 déterminant la deuxième série de régions pour le début des activités du système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour (règlement VIS)

Référence: JO L 134 du 24.5.2012, p. 20

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 24 mai 2012 (non publié dans le RO), en vigueur depuis le

24 mai 2012

Contenu: Les dispositions du règlement sur le VIS (dév. nº 63) prévoient que la mise en

service du système d'information sur les visas (VIS) ne se fera pas simultanément dans tous les pays tiers, mais de façon progressive, dans des régions définies à l'avance. Après avoir désigné les premières régions dans sa décision 2010/49/CE (dév. nº 93), la Commission définit dans cette décision d'exécution un deuxième groupe de régions où il convient de débuter la collecte des données relatives aux visas et leur transmission au VIS pour l'ensemble des demandes de visa. Il s'agit des régions suivantes: Afrique de l'Ouest (4º région), Afrique centrale (5º région), Afrique de l'Est (6º région), Afrique méridionale (7º région), Amérique du Sud (8º région), Asie centrale (9º région) et Asie du Sud-est (10e région). Les Territoires palestiniens occupés, qui ont été omis dans la région Proche-Orient en raison des difficultés techniques à escompter, sont enfin la 11º région où le VIS sera déploy. La Commission devra encore définir les dates exactes de mise en service du VIS

dans ces différentes régions.

Règlement (UE) no 154/2012 du Parlement européen et du Conseil du 15 février 2012 modifiant le règlement (CE) no 810/2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas)

Référence: JO L 58 du 29.2.2012, p. 3

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 16 juillet 2012 (RS 0.362.380.052); en vigueur depuis le

16 juillet 2012

Contenu: Ce règlement (UE) no 154/2012 vise à éliminer une formulation équivoque d'une

disposition du code des visas (dév. nº 88) afin de garantir une interprétation claire et uniforme. Concrètement, il s'agit de définir dans quelles conditions les ressortissants de pays tiers sont exemptés de l'obligation de visa pour le transit aéroportuaire. On précise notamment que cette exemption vaut pour les ressortissants de pays tiers titulaires d'un titre de séjour valide délivré par un Etat membre de l'UE qui n'applique pas encore ou pas intégralement l'acquis de Schengen dans le domaine des visas (concrètement: Bulgarie, Danemark, Irlande, Roumanie, Royaume-Uni et

Chypre).

135 Décision d'exécution C(2012) 4726 final de la Commission du 11 juillet 2012 établissant la liste des documents justificatifs devant être fournis par les demandeurs de visa au Royaume-Uni (à Édimbourg, à Londres et à Manchester)

Référence: non publiée au JO

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 16 août 2012 (non publié dans le RO); en vigueur depuis le

16 août 2012

Contenu:

Dans cette décision d'exécution C(2012) 4726 final, la Commission précise les exigences énoncées dans le code des visas (dév. nº 88), dont l'annexe II énumère de façon non exhaustive les documents à fournir afin de remplir les conditions du code frontières Schengen (dév. nº 14) pour obtenir un visa Schengen (catégorie C) ou un visa de transit aéroportuaire (catégorie A). Afin de tenir compte des circonstances spécifiques de certains districts consulaires, cette décision d'exécution précise en l'occurrence le type et la liste des documents justificatifs devant être fournis au

l'occurrence le type et la liste des documents justificatifs devant être fournis au Royaume-Uni (à Édimbourg, Londres et Manchester). Il est entendu que les consulats restent libres d'exiger des documents supplémentaires s'ils l'estiment nécessaire pour examiner une demande de visa donnée.

Règlement (UE) nº 977/2011 de la Commission du 3 octobre 2011 modifiant le règlement (CE) nº 810/2009 du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire des visas (code des visas)

Référence: JO L 258 du 4.10.2011, p. 9

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 16 août 2012 (RS 0.362.380.054); en vigueur depuis le 16 août

2012

Ce règlement apporte une modification mineure au code des visas (dév. nº 88), qui arrête les conditions et les procédures de l'octroi de visas Schengen. Concrètement, les dispositions de l'annexe VII du code des visas relatives au remplissage de la vignette visa sont légèrement adaptées. Pour faciliter les contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen, il faut en effet y ajouter des codes supplémentaires, qui indiquent si toutes les données sont enregistrées dans le VIS ou une partie seulement. Ces codes sont requis parce que le VIS est mis en service progressivement par région. Les régions déjà incluses dans le déploiement sont tenues d'enregistrer toutes les données dans le VIS, tandis que les Etats Schengen des autres régions sont libres de transmettre une partie des données seulement.

Décision d'exécution C(2012) 5310 final de la Commission du 6 août 2012 établissant la liste des documents justificatifs devant être fournis par les demandeurs de visa au Chili, au Kazakhstan (Almaty et 137 Astana), au Nicaragua et au Nigeria (Abuja et Lagos)

Référence: non publiée au JO

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 6 septembre 2012 (non publié dans le RO); en vigueur depuis

le 6 septembre 2012

Contenu: Dans cette décision d'exécution C(2012) 5310 final, la Commission précise les

exigences énoncées dans le code des visas (dév. nº 88), dont l'annexe II énumère de façon non exhaustive les documents à fournir afin de remplir les conditions du code frontières Schengen (dév. no 14) pour obtenir un visa Schengen (catégorie C) ou un visa de transit aéroportuaire (catégorie A). Afin de tenir compte des circonstances spécifiques de certains districts consulaires, cette décision d'exécution précise en l'occurrence le type et la liste des documents justificatifs devant être fournis au Chili, au Kazakhstan (Almaty et Astana), au Nicaragua et au Nigeria (Abuja et Lagos). Il est entendu que les consulats restent libres d'exiger des documents supplémentaires s'ils l'estiment nécessaire pour examiner une demande de visa donnée.

138 Recommandation C(2012) 9330 final de la Commission du 14 décembre 2012 modifiant la recommandation établissant un «Manuel pratique à l'intention des garde-frontières (manuel Schengen)» commun à utiliser par les autorités compétentes des Etats membres lors du contrôle des personnes aux frontières (C(2006) 5186 final)

Référence: non publiée au JO

Procédure: Modèle 1 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: simplement pris acte)

Note diplomatique du 10 janvier 2013

Contenu: Le «Manuel pratique à l'intention des gardes-frontières (manuel Schengen)» (dév.

nº 23), qui contient des instructions sur la manière d'effectuer les contrôles aux frontières extérieures, est adapté régulièrement par la Commission aux nouveaux besoins de la pratique. La recommandation C(2012) 9330 final constitue une nouvelle adaptation, due au fait que le Liechtenstein participe à la coopération opérationnelle depuis décembre 2011. Elle apporte en outre des précisions concernant la validité de la mention des enfants dans les passeports des parents (qui n'est plus possible en principe depuis le règlement (CE) nº 444/2009 (dév. nº 86)). Enfin, elle fixe dans le manuel des lignes directrices concernant le moment et les conditions auxquels les ressortissants turcs peuvent entrer sans visa en Allemagne, au Danemark et aux Pays-Bas. Pour les autres Etats Schengen, ils continueront de devoir se munir d'un visa Schengen de transit s'ils entrent dans un des trois Etats précités en traversant un autre pays. Comme le manuel lui-même, cette modification n'entraîne aucun droit ni obligation nouveau. Elle n'est pas juridiquement contraignante, ne contenant que des recommandations destinées aux garde-frontières afin de garantir une application unifiée et optimale des règles de l'acquis de Schengen concernant les contrôles aux frontières.

139a Règlement (UE) nº 1272/2012 du Conseil du 20 décembre 2012 relatif à la migration du système d'information Schengen (SIS 1+) vers le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (refonte)

Référence: JO L 359 du 29.12.2012, p. 21

Modèle 2 (art. 7 al. 2 let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral) Procédure:

Echange de notes du 20 février 2013 (non publié dans le RO); en vigueur depuis le

20 février 2013

Sur la base des bases juridiques existantes, la migration des données du SIS 1+ vers le SIS II aurait dû avoir lieu jusqu'au 31 mars 2013 au plus tard. La durée de validité du réglement (UE) nº 1272/2012 est en revanche illimitée. Elle garantit que la migration de l'ancien système vers le nouveau système peut être faite sans interruption opérationnelle en mettant en place une architecture de migration provisoire. Par conséquent, le règlement abroge les bases légales antérieures (dév. nº 73 et dév. nº 110). Afin de tenir compte de la situation particulière du Royaume-Uni et de l'Irlande au sein de la coopération Schengen (les deux Etats ne participent pas aux domaines frontières et visas dans Schengen), deux actes législatifs identiques ont été adoptés (cf. dév. nº 139b), dont le présent règlement couvre les aspects du SIS II qui concernent la coopération policière et judiciaire.

Règlement (UE) no 1273/2012 du Conseil du 20 décembre 2012 relatif à la migration du système d'information Schengen (SIS 1+) vers le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (refonte)

Référence: JO L 359 du 29.12.2012, p. 32

Procédure: Modèle 2 (art. 7 al. 2 let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 20 février 2013 (non publié dans le RO); en vigueur depuis le

20 février 2013

Contenu: Sur la base des bases juridiques existantes, la migration des données du SIS 1+ vers

le SIS II aurait di avoir lieu jusqu'au 31 mars 2013 au plus tard. La durée de validité du règlement (UE) no 1273/2012 est en revanche illimitée. Elle garantit que la migration de l'ancien système vers le nouveau système peut être faite sans interruption opérationnelle en mettant en place une architecture de migration provisoire. Par conséquent, le règlement abroge les bases légales antérieures (dév. no 74 et dév. no 109). Afin de tenir compte de la situation particulière du Royaume-Uni et de l'Irlande au sein de la coopération Schengen (les deux Etats ne participent pas aux domaines frontières et visas dans Schengen), deux actes législatifs identiques ont été adoptés (cf. dév. no 139a), dont le présent règlement couvre les aspects du SIS II

qui concernent les inscriptions des refus d'entrée.

Décision C(2013) 220 final de la Commission du 25 janvier 2013 fixant les montants alloués aux Etats membres pour l'exercice budgétaire 2013 en application de la décision ne 574/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 portant création du Fonds pour les frontières extérieures pour la période 2007–2013 dans le cadre du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires»

Référence: non publié au JO

Procédure: Modèle 2 (art. 7 al. 2 let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 22 février 2013 (non publié dans le RO); en vigueur depuis le

22 février 2013

Contenu:

La décision C(2013) 220 final arrête les parts du Fonds pour les frontières extérieures (dév. nº 36) dont chaque Etat Schengen dispose durant l'exercice budgétaire 2013 pour ses projets éligibles. La Commission européenne a attribué à la Suisse un montant de 5 664 696 euros au total. Ce montant, indicatif, sert à déterminer la part des moyens du Fonds qui sera à la disposition de la Suisse en 2013; la Commission européenne en versera 50 % (2 832 348 euros) à la Suisse en 2013, à titre de préfinancement. La deuxième moitié du montant sera transférée après approbation du rapport final sur la mise en œuvre du programme annuel 2013, vraisemblablement

rapport final sur la mise en œuvre du programme annuel 2013, vraisemblaoiement en 2016. Les 5 664 696 euros attribués à la Suisse correspondent à 1,33 % des moyens globaux du fonds réservés pour tous les Etats Schengen en 2013 (424 885 696 euros).

141 Décision d'exécution 2013/115/UE de la Commission du 26 février 2013 relative au manuel SIRENE et à d'autres mesures d'application pour le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II)

Référence: JO L 71 du 14.3.2013, p. 1

Procédure: Modèle 2 (art. 7 al. 2 let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 28 mars 2013 (non publié dans le RO); en vigueur depuis le

28 mars 2013 (en application depuis le 9 avril 2013)

Contenu: La décision d'exécution 2013/115/UE établit le manuel SIRENE pour le SIS II. Le

manuel avait déjà été adopté en 2008 avec la décision 2008/333/ĈE (dév. nº 50) et la décision 2008/334/JAI (dév. nº 66). Toutefois, dans la perspective de la mise en service du SIS II le 9 avril 2013, de nouvelles adaptations doivent être opérées afin de tenir compte des services bénéficiant de droits d'accès signalés par les Etats Schengen, d'adapter les règles au dernier document de contrôle des interfaces et d'actualiser les formulaires à utiliser pour l'échange d'informations complémentaires en fonction de l'infrastructure technique la plus récente. Les modifications étant

conséquentes, un nouveau manuel SIRENE a été adopté en vertu de cette décision d'exécution, laquelle arrête en outre les dispositions relatives à la protection des données applicables à l'échange d'informations complémentaires. A cet égard, la directive générale sur la protection des données personnelles (directive 95/46/CE; contenue dans l'annexe B de l'AAS) et la décision-cadre 2008/977/JAI sur la protection des données (dév. nº 77) sont déclarées applicables.

142 Décision d'exécution C(2013) 1725 final de la Commission du 26 mars 2013 établissant la liste des documents justificatifs devant être fournis par les demandeurs de visa en Jordanie, au Kosovo et aux Etats-Unis d'Amérique (Atlanta, Bedford, Boston, Chicago, Cleveland, Détroit, Houston, Los Angeles, Miami, Newark, New York, Philadelphie, San Francisco, San Juan, Tampa, Washington)

Référence: non publiée au JO

Procédure: Modèle 2 (art. 7, par. 2, let. a, AAS: reprise par le Conseil fédéral)

Echange de notes du 26 avril 2013 (non publié dans le RO); en vigueur depuis le

26 avril 2013

Contenu: Dans cette décision d'exécution C(2013) 1725 final, la Commission précise les

exigences énoncées dans le code des visas (dév. nº 88), dont l'annexe II énumère de façon non exhaustive les documents à fournir afin de remplir les conditions du code frontières Schengen (dév. nº 14) pour obtenir un visa Schengen (catégorie C) ou un visa de transit aéroportuaire (catégorie A). Afin de tenir compte des circonstances spécifiques de certains districts consulaires, cette décision d'exécution précise en l'occurrence le type et la liste des documents justificatifs devant être fournis en Jordanie, au Kosovo et aux Etats-Unis d'Amérique (Atlanta, Bedford, Boston, Chicago, Cleveland, Détroit, Houston, Los Angeles, Miami, Newark, New York, Philadelphie, San Francisco, San Juan, Tampa, Washington). Il est entendu que les consulats restent libres d'exiger des documents supplémentaires s'ils l'estiment né-

cessaire pour examiner une demande de visa donnée.

#### Vue d'ensemble sur l'état des procédures concernant la reprise des développements repris par le Conseil fédéral

Cette vue d'ensemble traite de tous les développements dont la reprise a pu être décidée par le Conseil fédéral seul (modèle 2) et dont la transposition a exigé des adaptations au niveau réglementaire. Les autres développements du modèle 2 n'ont pas nécessité l'adaptation du droit interne suisse. Est décrit l'état des procédures en date du 31 mars 2013.

#### I. Coûts pour l'établissement des visas

Décision 2006/440/CE (dév. nº 17)	
Reprise (Conseil fédéral)	20 février 2008
Entrée en vigueur	L'échange de notes concernant la reprise de la décision 2006/440/CE est entré en vigueur le 28 mars 2008 (RO 2008 1203); il est appliqué depuis le 12 décembre 2008.
Mesures de mise en œuvre	Adaptation de l'ordonnance du 24 octobre 2007 sur les émoluments perçus en application de la loi sur les étrangers (Oem-LEtr)
	Mise en œuvre jusqu'à la date de la mise en application de l'acquis de Schengen le 12 décembre 2008 (voir l'art. 15 de l'AAS)
Consultation/audition	Aucune consultation/audition n'a été ouverte.
Entrée en vigueur	Les modifications de l'ordonnance ont été adoptées par le Conseil fédéral le 22 octobre 2008 et sont entrées en vigueur le 12 décembre (RO 2008 5421)

# II. Détermination des Etats tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa

Règlement (CE) nº 851/2005 (dév. nº 6); décision 2006/684/CE (dév. nº 22); règlement (CE) nº 1932/2006 (dév. nº 25)		
Reprise (Conseil fédéral)	20 février 2008	
Entrée en vigueur	Les échanges de notes concernant la reprise de ces actes de l'UE sont entrés en vigueur le 28 mars 2008: RO 2008 1201 (dév. nº 6); RO 2008 1205 (dév. nº 22); RO 2008 1207 (dév. nº 25); ils sont appliqués depuis le 12 décembre 2008.	
Mesures de mise en œuvre	Adoption de l'ordonnance du 22 octobre 2008 sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV)	
	Mise en œuvre jusqu'à la date de la mise en application de l'acquis de Schengen le 12 décembre 2008 (voir l'art. 15 de l'AAS)	
Consultation/audition	Aucune consultation/audition n'a été ouverte.	
Entrée en vigueur	Les modifications de l'OEV ont été décidées par le Conseil fédéral le 22 octobre 2008 et sont entrées en vigueur le 12 décembre 2008 (RO 2008 5541)	

#### III. Mesures juridiques et techniques de mise en œuvre concernant le VIS

Décision 2009/377/CE (dév. nº 82); décision 2009/876/CE (dév. nº 94)	
Reprise (Conseil fédéral)	29 mai 2009 (dév. nº 82) et 16 décembre 2009 (dév. nº 94)
Entrée en vigueur	Les échanges de notes concernant la reprise de ces développements sont entrés en vigueur le 4 juin 2009 (dév. nº 82) et le 17 décembre 2009 (dév. nº 94): RO 2010 3121)351; ils sont appliqués depuis le 11 octobre 2011 (moment de la mise en place par l'UE du C.VIS).
Mesures de mise en œuvre	Adoption de l'ordonnance du 6 juillet 2011 sur le système central d'information des visas (OVIS) <sup>352</sup> et adaptation de l'ordonnance du 22 octobre 2008 sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV) et de l'ordonnance du 12 avril 2006 sur le système d'information central sur la migration (ordonnance SYMIC)
	Mise en œuvre coordonnée avec la transposition au niveau légal du règlement VIS (dév. nº 63), dépend de l'avancement de l'UE en ce qui concerne la mise en place du C.VIS
Consultation/audition	Du 31 juin au 13 août 2010
Entrée en vigueur	Les bases légales nationales suisses ont été adoptées par le Conseil fédéral le 6 juillet 2010. Elles sont entrées en vigueur le 11 octobre 2011: RO 2011 4449 (LEtr, LDEA); RO 2011 3861 (OVIS).

#### IV. Conditions et procédures pour l'octroi de visas (code des visas)

Règlement (CE) nº 810/2009 (dév. nº 88)	
Reprise (Conseil fédéral)	29 mai 2009 (dév. nº 82) et 16 décembre 2009 (dév. nº 94)
Entrée en vigueur	L'échange de notes concernant la reprise du code des visas est entré en vigueur le 23 septembre 2009 (RO 2009 5281); il est appliqué depuis le 5 avril 2010.
Mesures de mise en œuvre	Adaptation de l'ordonnance du 22 octobre 2008 sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV) et de l'ordonnance du 24 octobre 2007 sur les émoluments perçus en application de la loi sur les étrangers (Oem-LEtr)
	Mise en œuvre jusqu'au 5 avril 2010 (voir l'art. 58 du code des visas)
Consultation/audition	Du 16 décembre 2009 au 15 janvier 2010
Entrée en vigueur	Les modifications de l'OEV et de l'Oem-LEtr ont été adoptées par le Conseil fédéral le 12 mars 2010 et sont entrées en vigueur le 5 avril (RO 2010 1205)

L'échange de notes concernant la reprise du dév. nº 82 n'a pas été publié au RO (voir art. 3, al. 3, LPubl en liaison avec l'art. 2 OPubl).
 Cette solution transitoire sera remplacée, lors de la mise en fonction du système national des visas en 2014, par l'ordonnance sur le système central d'information sur les visas et sur le système national d'information sur les visas (solution définitive).

# V. Visa de transit aéroportuaire

Décision 2009/1015/UE (dév. nº 100); règlement (UE) nº 154/2012 (dév. nº 134)	
Reprise (Conseil fédéral)	17 février 2010 (dév. no 100) et 4 juillet 2012 (dév. no 134)
Entrée en vigueur  Les échanges de notes concernant la reprise de ces développement vigueur le 18 février 2010 et le 16 juillet 2012: RO 2010 1187 (dé RO 2012 4097 (dév. no 134).	
Mesures de mise en œuvre	Adaptation de l'ordonnance du 22 octobre 2008 sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV)
	Mise en œuvre jusqu'au 18 février 2010 (dév. no 100)353; mise en œuvre sans délai (dév. no 134)
Consultation/audition	Aucune consultation/audition n'a été ouverte.
Entrée en vigueur	Les modifications de l'OEV ont été adoptées par le Conseil fédéral le 17 février 2010 (dév. nº 100) et le 4 juillet 2012 (dév. nº 134); elles sont entrées en vigueur respectivement le 18 février 2010 et le 23 juillet 2012: RO 2010 605 (dév. nº 100); RO 2012 3817 (dév. nº 134).

#### VI. Circulation des personnes titulaires d'un visa de long séjour

Règlement (CE) nº 625/2010 (dév. nº 105)	
Reprise (Conseil fédéral)	31 mars 2010
Entrée en vigueur	L'échange de notes concernant la reprise du règlement (CE) nº 625/2010 est entré en vigueur le 31 mars 2010 (RO 2010 1527); il est appliqué depuis le 5 avril 2010.
Mesures de mise en œuvre	Adaptation de l'ordonnance du 22 octobre 2008 sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV)
	Mise en œuvre jusqu'au 5 avril 2010 (voir l'art. 6 du règlement (CE) nº 625/2010)
Consultation/audition	Aucune consultation/audition n'a été ouverte.
Entrée en vigueur	La modification de l'OEV a été adoptée par le Conseil fédéral le 31 mars 2010; elle est entrée en vigueur le 5 avril 2010 (RO 2010 1449).

Conformément à son art. 2, la décision 2009/1015/UE est déjà entrée en vigueur au sein de l'UE le 11 janvier 2010. En revanche, l'UE l'a notifiée à la Suisse seulement le 19 janvier 2010.

#### VII. Manuel SIRENE concernant le SIS II

Décision d'exécution 2013/115/UE (dév. nº 141)		
Reprise (Conseil fédéral)	27 mars 2013	
Entrée en vigueur	L'échange de notes concernant la reprise de la décision d'exécution 2013/115/UE est entré en vigueur le 27 mars 2013 <sup>354</sup> ; il est appliqué depuis le 9 avril 2013.	
Mesures de mise en œuvre	Adaptation de l'ordonnance du 8 mars 2013 sur la partie nationale du Système d'information Schengen (N-SIS) et sur le bureau SIRENE (ordonnance N-SIS)	
	Mise en œuvre jusqu'au 9 avril 2013 <sup>355</sup>	
Consultation/audition	Aucune consultation/audition n'a été ouverte.	
Entrée en vigueur	La modification de l'ordonnance N-SIS a été adoptée par le Conseil fédéral le 27 mars 2013; elle est entrée en vigueur le 9 avril 2013 (RO 2013 939).	

Non publié au RO Voir la décision 2013/157/UE du Conseil du 7 mars 2013 fixant la date d'application de la décision 2007/533/JAI sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (JO L 87 du 27.3.2013, p. 8) ainsi que la décision 2013/158/UE du Conseil du 7 mars 2013 fixant la date d'application du règlement (CE) nº 1987/2006 du Parlement européen et du Conseil sur l'établissement, la forationnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième généle fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) (JO L 87 du 27.3.2013, p. 10).

# Vue d'ensemble de la procédure de mise en œuvre des développements repris par le Parlement

La vue d'ensemble ci-après concerne les développements de l'acquis de Schengen dont la reprise a été approuvée par le Parlement (modèle 3) et dont la mise en œuvre a éventuellement nécessité des adaptations au niveau de la loi et de l'ordonnance. Elle se rapporte à l'état au 31 mars 2013.

#### I. Code frontières Schengen

Règlement (CE) nº 562/2006 (dév. nº 14)	
Conséquences sur le plan législatif	Approbation de la reprise et de la mise en œuvre du développement
	Adaptation de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr)
	Référendum facultatif
Consultation	28 mars au 30 juin 2007
Adoption du message	24 octobre 2007 (FF 2007 7449)
Délibérations parlementaires	Conseil des Etats: 11 mars 2008; Conseil national: 29 mai 2008; Conseil des Etats (élimination des divergences): 11 juin 2008; vote final: 13 juin 2008 (FF 2008 4823)
Référendum et entrée en vigueur	Référendum facultatif: délai échu sans avoir été utilisé le 2 octobre 2008; information sur l'accomplissement des exigences constitutionnelles: 17 octobre 2008
	Entrée en vigueur le 12 décembre 2008: RO 2008 5629 (arrêté fédéral); RO 2008 5633 (échange de notes concernant le dév. no 14)
Adaptations au niveau de l'ordonnance	Adoption de l'ordonnance du 22 octobre 2008 sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV)
Consultation/audition	28 mars au 30 juin 2007
Entrée en vigueur	Entrée en vigueur le 12 décembre 2008: RO 2008 5441 (OEV); RO 2008 5421 (autres ordonnances)

#### II. Agence pour les frontières extérieures (FRONTEX / RABIT)

Règlement (CE) nº 2007/2004 (dév. nº 1); règlement (CE) nº 863/2007 (dév. nº 37)	
Conséquences sur le plan législatif	Approbation de la reprise et de la mise en œuvre des développements
	Adaptation de la loi du 18 mars 2005 sur les douanes (LD)
	Référendum facultatif
Consultation	8 décembre 2006 au 15 mars 2007
Adoption du message	13 février 2008 (FF 2008 1305)
Délibérations parlementaires	Conseil des Etats: 28 mai 2008; Conseil national: 24 septembre 2008; vote final: 3 octobre 2008 (FF 2008 7597)
Référendum et entrée en vigueur	Référendum facultatif: délai échu sans avoir été utilisé le 22 janvier 2009; information sur l'accomplissement des exigences constitutionnelles: 30 janvier 2009
	Entrée en vigueur le 1er août 2010, en même temps que l'arrangement complémentaire: RO 2010 3573 (arrangement complémentaire); RO 2009 4583 (arrêté fédéral); RO 2009 4587 (échange de notes concernant le dév. nº 1); RO 2009 4589 (échange de notes concernant le dév. nº 37)

 Adaptations au niveau de l'ordonnance
 Adoption de l'ordonnance du 26 août 2009 sur la coopération opérationnelle avec les autres Etats Schengen en vue de la protection des frontières extérieures de l'espace Schengen (OCOFE)

 Consultation/audition
 Aucune

 Entrée en vigueur
 Entrée en vigueur le 1er octobre 2009 (applicable depuis le 1er août 2010):
RO 2009 4553

#### III. Fonds pour les frontières extérieures

Décision 574/2007/CE (dév. nº 36); décision 2007/599/CE (dév. nº 43); décision 2008/456/CE (dév. nº 57)	
Conséquences sur le plan législatif	Approbation de la reprise des développements
	Pas de modification de loi nécessaire
	Référendum facultatif
Consultation	11 septembre au 11 décembre 2009
Adoption du message	24 février 2010 (FF 2010 1521)
Délibérations parlementaires	Conseil des Etats: 16 juin 2010; Conseil national: 20 septembre 2010; vote final: 1¢1 octobre 2010 (FF 2010 6031)
Référendum et entrée en vigueur	Référendum facultatif: délai échu sans avoir été utilisé le 20 janvier 2011; information sur l'accomplissement des exigences constitutionnelles: 9 février 2011
	Application provisoire des échanges de notes et de l'accord complémentaire depuis le jour suivant la date de la signature dudit accord (le 20 mars 2010); RO 2010 2807 (accord complémentaire); RO 2010 3027 (échange de notes concernant le dév. nº 36); RO 2010 3019 (échange de notes concernant le dév. nº 43); RO 2010 3021 (échange de notes concernant le dév. nº 57).
	Entrée en vigueur le 9 février 2011: RO 2011 977 (arrêté fédéral); RO 2011 979 (échanges de notes)
Adaptations au niveau de l'ordonnance	Pas de modification d'ordonnance nécessaire

IV. Système d'information sur les visas (VIS)  Règlement (CE) nº 767/2008 (dév. nº 63); décision nº 633/2008/JAI (dév. nº 70)	
	Adaptation de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr) et de la loi fédérale du 20 juin 2003 sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (LDEA)
	Référendum facultatif
Consultation	24 février au 16 mars 2009
Adoption du message	29 mai 2009 (FF 2009 3769)
Délibérations parlementaires	Conseil national: 17 septembre 2009; Conseil des Etats: 23 novembre 2009; Conseil national (élimination des divergences): 1er décembre 2009 Conseil des Etats (élimination des divergences): 3 décembre 2009; Conseil national (élimination des divergences): 8 décembre 2009; Conseil des Etats (élimination des divergences): 9 décembre 2009; conférence de conciliation: 10 décembre 2009; vote final: 11 décembre 2009 (FF 2009 7987)

Référendum et entrée en vigueur	Référendum facultatif: délai échu sans avoir été utilisé le 1er avril 2010; information sur l'accomplissement des exigences constitutionnelles: 8 avril 2010
	Entrée en vigueur partielle: 15 mai 2010 (RO 2010 2063) et 1er janvier 2011 (RO 2010 5761); entrée en vigueur totale: 11 octobre 2011 (date à laquelle l'UE a lancé le C.VIS): RO 2011 4449 (arrêté fédéral); RO 2010 2073 (échange de notes concernant le dév. nº 63); RO 2010 2075 (échange de notes concernant le dév. nº 70).
Adaptations au niveau de l'ordonnance	Adoption de l'ordonnance du 6 juillet 2011 sur le système central d'information sur les visas (OVIS) <sup>356</sup> et adaptation de l'ordonnance du 12 avril 2006 sur le système d'information central sur la migration (ordonnance SYMIC)
Consultation/audition	30 juin au 13 août 2010
Entrée en vigueur	Entrée en vigueur le 11 octobre 2011: RO 2011 3861 (ensemble des actes normatifs)

#### V. Introduction de données biométriques dans les passeports suisses

Règlement (CE) nº 2252/2004 (dév. nº 2); décision C(2005) 409 final (dév. nº 8); décision C(2006) 2909 final (dév. nº 16)	
Conséquences sur le plan législatif	Approbation de la reprise et de la mise en œuvre des développements
	Adaptation de la loi du 22 juin 2001 sur les documents d'identité (LDI) et de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr)
	Référendum facultatif
Consultation	29 septembre 2006 au 8 janvier 2007
Adoption du message	8 juin 2007 (FF 2007 4893)
Délibérations parlementaires	Conseil des Etats: 10 décembre 2007; Conseil national: 12 mars 2008; vote final: 13 juin 2008 (FF 2008 4813)
Référendum et entrée en vigueur	Projet accepté lors de la votation populaire du 17 mai 2009 (FF 2009 6833); information sur l'accomplissement des exigences constitutionnelles: 26 octobre 2009
	Entrée en vigueur le 1e <sup>r</sup> mars 2010: RO 2009 5521 (arrêté fédéral); RO 2009 5529 (échange de notes concernant le dév. nº 2); RO 2009 5531 (échange de notes concernant le dév. nº 8); RO 2009 5533 (échange de notes concernant le dév. nº 16).
Adaptations au niveau de l'ordonnance	Adaptation de l'ordonnance du 20 septembre 2002 sur les documents d'identité (OLDI); adoption de l'ordonnance du 20 janvier 2010 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV)
Consultation/audition	18 juin au 10 octobre 2008
Entrée en vigueur	Entrée en vigueur le 1er mars 2010: RO 2009 5535 (OLDI); RO 2010 621 (ODV).

<sup>356</sup> Il s'agit d'un texte transitoire qui sera remplacé en 2014, lors de l'entrée en service du système national d'information sur les visas, par une ordonnance sur le système central d'information sur les visas et sur le système national d'information sur les visas (solution définitive).

# VI. Introduction de données biométriques dans les titres de séjour pour étrangers

Règlement (CE) nº 380/2008 (dév. nº 51)	
Conséquences sur le plan législatif	Approbation de la reprise et de la mise en œuvre du développement
	Adaptation de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr) et de la loi fédérale du 20 juin 2003 sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (LDEA)
	Référendum facultatif
Consultation	24 juin au 7 octobre 2009
Adoption du message	18 novembre 2009 (FF 2010 51)
Délibérations parlementaires	Conseil national: 3 mars 2010; Conseil des Etats: 7 juin 2010; vote final: 18 juin 2010 (FF $2010$ 3947)
Référendum et entrée en vigueur	Référendum facultatif: délai échu sans avoir été utilisé le 7 octobre 2010; information sur l'accomplissement des exigences constitutionnelles: 13 octobre 2010
	Entrée en vigueur le 24 janvier 2011: RO 2011 175 (arrêté fédéral); RO 2011 181 (échange de notes concernant le dév. nº 51).
Adaptations au niveau de l'ordonnance	Adaptation de l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA), de l'ordonnance du 12 avril 2006 sur le système d'information central sur la migration (ordonnance SYMIC) et de l'ordonnance du 24 octobre 2007 sur les émoluments perçus en application de la loi sur les étrangers (Oem-LEtr)
Consultation/audition	26 mai au 9 septembre 2010
Entrée en vigueur	Entrée en vigueur le 24 janvier 2011: RO 2011 99 (ensemble des actes normatifs).

#### VII. Retour de ressortissants d'Etats tiers

Directive 2008/115/CE (dév. nº 78)	
Conséquences sur le plan législatif	Approbation de la reprise et de la mise en œuvre du développement
	Adaptation de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr) et de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi)
	Référendum facultatif
Consultation	5 juin au 5 septembre 2009
Adoption du message	11 novembre 2009 (FF 2009 8043)
Délibérations parlementaires	Conseil des Etats: 18 mars 2010; Conseil national: 2 juin 2010; Conseil des Etats: 7 juin 2010; Conseil national: 8 juin 2010; vote final: 18 juin 2010 (FF 2010 3937)
Référendum et entrée en vigueur	Référendum facultatif: délai échu sans avoir été utilisé le 7 octobre 2010; information sur l'accomplissement des exigences constitutionnelles: 13 octobre 2010
	Entrée en vigueur: 1 <sup>er</sup> janvier 2011: RO 2010 5925 (arrêté fédéral); RO 2010 5935 (échange de notes concernant le dév. nº 78).
Adaptations au niveau de l'ordonnance	Adaptation de l'ordonnance du 11 août 1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE)
Consultation/audition	13 juillet au 15 septembre 2010
Entrée en vigueur	Entrée en vigueur le 1er janvier 2011 (RO 2010 5769)

# VIII. Système d'information Schengen (SIS)

Décision 2005/211/JAI (dév. nº 4); règlement (CE) nº 1160/2005 (dév. nº 9); règlement (CE) nº 1987/2006 (dév. nº 28); règlement (CE) nº 1986/2006 (dév. nº 31); décision 2007/533/JAI (dév. nº 42)

Conséquences sur le plan législatif	Approbation de la reprise des développements
	Pas de modification de loi nécessaire
	Référendum facultatif
Consultation	Aucune (voir FF 2007 8058)
Adoption du message	14 novembre 2007 (FF 2007 8049)
Délibérations parlementaires	Conseil des Etats: 11 mars 2008; Conseil national: 2 mai 2008; vote final: 13 juin 2008 (FF 2008 4821)
Référendum et entrée en vigueur	Référendum facultatif: délai échu sans avoir été utilisé le 2 octobre 2008; information sur l'accomplissement des exigences constitutionnelles: 17 octobre 2008
	Entrée en vigueur le 12 décembre 2008: RO 2008 5111 (arrêté fédéral); RO 2008 5113 (échange de notes concernant le dév. nº 4); RO 2008 5115 (échange de notes concernant le dév. nº 9), RO 2008 5119 (échange de notes concernant le dév. nº 28); RO 2008 5121 (échange de notes concernant le dév. nº 31); RO 2008 5121 (échange de notes concernant le dév. nº 42).
Adaptations au niveau de l'ordonnance	Adoption de l'ordonnance du 7 mai 2008 sur la partie nationale du Système d'information Schengen (N-SIS) et sur le bureau SIRENE (ordonnance N-SIS)
Consultation/audition	27 décembre 2007 au 29 février 2008
Entrée en vigueur	Entrée en vigueur le 1er juin 2008 / 9 avril 2013: RO 2008 2229 (pour le SIS I); RO 2013 855 et 939 (pour le SIS II)

#### IX. Echange d'informations entre autorités de poursuite pénale

Décision-cadre 2006/960/JAI (dév. nº 35)	
Conséquences sur le plan législatif	Approbation de la reprise et de la mise en œuvre du développement
	Adoption de la loi du 12 juin 2009 sur l'échange d'informations Schengen (LEIS)
	Référendum facultatif
Consultation	14 mai au 20 août 2008
Adoption du message	12 novembre 2008 (FF 2008 8123)
Délibérations parlementaires	Conseil national: 28 avril 2009; Conseil des Etats: 26 mai 2009; vote final: 12 juin 2009 (FF 2009 4011)
Référendum et entrée en vigueur	Référendum facultatif: délai échu sans avoir été utilisé le 1er octobre 2009; information sur l'accomplissement des exigences constitutionnelles: 21 octobre 2009
	Entrée en vigueur le 1er janvier 2010: RO 2009 6915 (arrêté fédéral); RO 2009 6583 (loi fédérale); RO 2009 6917 (échange de notes concernant le dév. nº 35).
Adaptations au niveau de l'ordonnance	Pas de modification d'ordonnance nécessaire

# X. Législation sur les armes

Directive 2008/51/CE (dév. nº 56)	
Conséquences sur le plan législatif	Approbation de la reprise et de la mise en œuvre du développement
	Adaptation de la loi du 20 juin 1997 sur les armes (LArm)
	Référendum facultatif
Consultation	26 septembre au 30 décembre 2008
Adoption du message	13 mai 2009 (FF 2009 3181)
Délibérations parlementaires	Conseil des Etats: 10 septembre 2009; Conseil national: 17 septembre 2009; Conseil des Etats (élimination des divergences): 22 septembre 2009; Conseil national (élimination des divergences): 26 novembre 2009; Conseil des Etats (élimination des divergences): 3 décembre 2009; Conseil national (élimination des divergences): 8 décembre 2009; Conseil national (élimination des divergences): 8 décembre 2009; conférence de conciliation: 10 décembre 2009; vote final: 11 décembre 2009 (FF 2009 7965/ 2009 7981)
Référendum et entrée en vigueur	Référendum facultatif: délai échu sans avoir été utilisé le 1er avril 2010; information sur l'accomplissement des exigences constitutionnelles: 8 avril 2010
	Entrée en vigueur le 28 juillet 2010: RO 2010 2899 (arrêté fédéral); RO 2010 2905 (échange de notes concernant le dév. nº 56).
Adaptations au niveau de l'ordonnance	Adaptation de l'ordonnance du 2 juillet 2008 sur les armes (OArm)
Consultation/audition	26 septembre au 30 décembre 2008
Entrée en vigueur	Entrée en vigueur le 28 juillet 2010 (RO 2010 2827)

# XI. Protection des données

Décision-cadre 2008/977/JAI (dév. nº 77)	
Conséquences sur le plan législatif	Approbation de la reprise et de la mise en œuvre du développement
	Adaptation de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD), de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr), de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi), du code pénal (CP), de la loi du 12 juin 2009 sur l'échange d'informations Schengen (LEIS), de la loi du 20 juin 1997 sur les armes (LArm) et de la loi du 3 octobre 1951 sur les stupéfiants (LStup)
	Référendum facultatif
Consultation	15 mai 2009 au 14 août 2009
Adoption du message	11 septembre 2009 (FF 2009 6091)
Délibérations parlementaires	Conseil national: 26 novembre 2009; Conseil des Etats: 1er mars 2010; Conseil national: 3 mars 2010; vote final: 19 mars 2010 (FF 2010 1931)
Référendum et entrée en vigueur	Référendum facultatif: délai échu sans avoir été utilisé le 8 juillet 2010; information sur l'accomplissement des exigences constitutionnelles: 22 juillet 2010
	Entrée en vigueur: 1er décembre 2010: RO 2010 3417 (arrêté fédéral); RO 2010 3387 (loi fédérale); RO 2010 3419 (échange de notes concernant le dév. nº 77).
Adaptations au niveau de l'ordonnance	Adaptation de l'ordonnance du 14 juin 1993 relative à la loi fédérale sur la protection des données (OLPD)
Consultation/audition	Aucune
Entrée en vigueur	1er décembre 2010 (RO 2010 3399)

#### XII. Agence IT

Règlement (UE) nº 1077/2011 (dév. nº 126)	
Conséquences sur le plan législatif	Approbation de la reprise du développement
	Pas de modification de loi nécessaire
	Référendum facultatif
Consultation	Aucune
Adoption du message	23 mai 2012 (FF 2012 5417)
Délibérations parlementaires	Conseil national: 10 septembre 2012 (renvoi); Conseil des Etats: 11 décembre 2012 (renvoi) – Reprise des délibérations prévue pour la session d'été 2013.
Référendum et entrée en vigueur	Référendum facultatif
	Entrée en vigueur: encore ouvert <sup>357</sup> (au plus tard novembre 2013); L'accord complémentaire entrera en vigueur plus tard <sup>358</sup> .
Adaptations au niveau de l'ordonnance	Pas de modification d'ordonnance nécessaire

<sup>357</sup> FF 2012 5437 (arrêté fédéral); FF 2012 5439 (échange de notes concernant le dév. nº 126)

<sup>358</sup> Les négociations concernant l'accord complémentaire n'ont pu commencer qu'avec un certain retard, parce que la Commission de l'UE n'avait initialement aucun mandat de négociation. Elles sont actuellement en cours, mais devraient s'achever durant l'année 2013. L'entrée en vigueur de l'accord est susceptible d'être encore retardée, étant donné que la Commission a annoncé qu'elle allait le soumettre à la Cour de justice de l'UE.