



P.P. CH-3003 Berne, ODM

Aux gouvernements cantonaux

Berne, le

Reprise et mise en œuvre du règlement (UE) n° 1051/2013 modifiant le code frontières Schengen afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures (développement de l'acquis de Schengen) et autres modifications apportées au droit de l'asile et au droit des étrangers

Ouverture de la procédure de consultation

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

Lors de sa séance du 20 novembre 2013, le Conseil fédéral a décidé de charger le DFJP de mener une procédure de consultation auprès des cantons, des partis politiques, des organisations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne, ainsi qu'auprès des organisations faîtières de l'économie et des milieux intéressés au sujet de la mise en œuvre du règlement (UE) n° 1051/2013 modifiant le code frontières Schengen (développement de l'acquis de Schengen), de même que sur les modifications à apporter à la loi fédérale sur les étrangers (LEtr ; RS 142.20).

Dans le cadre de l'accord d'association à Schengen (AAS ; RS 0.362.31) conclu entre la Suisse et la Communauté européenne (CE) et l'Union européenne (UE), la Suisse s'est en principe engagée à reprendre tous les nouveaux développements de l'acquis de Schengen (art. 2, par. 3, et art. 7 AAS).

Depuis l'entrée en vigueur de l'adhésion de la Suisse à Schengen, le contrôle des personnes aux frontières dites « intérieures », c'est-à-dire entre la Suisse et d'autres Etats membres de Schengen, n'est plus effectué indépendamment de tout soupçon, au seul motif du franchissement d'une frontière intérieure.

Le code frontières Schengen n'autorise les Etats membres à réintroduire des contrôles aux frontières intérieures que dans des situations exceptionnelles, pour une durée limitée et seulement si les circonstances le justifient.

Face à l'augmentation de la pression migratoire depuis l'Afrique du Nord, qui fait suite au Printemps arabe de 2011, et au renforcement temporaire des contrôles aux frontières intérieures mis en œuvre simultanément par différents Etats de l'UE, les règles ont dû être adaptées par le présent développement de l'acquis de Schengen.

D'une part, les conditions et les procédures applicables ont été précisées et complétées. Ainsi, la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures peut désormais s'étendre à six mois au plus (cette durée pouvant même être étendue jusqu'à deux ans dans des circonstances exceptionnelles) en cas d'événements prévisibles, à l'instar d'une manifestation de grande envergure. Lorsque l'ordre public ou la sécurité intérieure d'un Etat Schengen requièrent une action immédiate, par exemple en cas d'attentats terroristes, l'Etat concerné peut réintroduire immédiatement un contrôle des personnes à ses frontières intérieures, pour une période limitée n'excédant pas dix jours. Cette mesure ne saurait cependant excéder une durée totale maximale de deux mois.

D'autre part, les Etats Schengen sont désormais en droit d'introduire, dans certaines circonstances, des contrôles au passage de leurs frontières intérieures lorsque l'évaluation d'un pays réalisée dans le cadre de Schengen révèle de graves lacunes dans le contrôle des frontières extérieures de cet Etat. Le Conseil de l'Union européenne peut alors recommander aux Etats membres de réintroduire des contrôles aux frontières intérieures.

La reprise de ce développement de l'acquis de Schengen n'entraîne pas de conséquences directes pour les autorités suisses chargées du contrôle de nos frontières. La procédure nationale de réintroduction des contrôles aux frontières intérieures reste en principe la même. De plus, la Suisse peut toujours, comme auparavant, contrôler des personnes dans le cadre de contrôles de douane, pour raisons de sécurité ou en cas de soupçons policiers. De même, la réintroduction temporaire des contrôles aux frontières intérieures et la période concernée par ces contrôles sont autant de décisions qui continuent de relever de chacun des Etats membres de Schengen. En parallèle, un nouveau mécanisme de consultation permet de s'assurer qu'un tel instrument ne sera mis en œuvre qu'en cas de nécessité avérée. Le principe de la libre circulation des personnes à l'intérieur de l'espace Schengen reste ainsi acquis, si bien qu'il n'y a pas lieu de s'attendre à ce que ces changements aient un grand impact sur les flux circulatoires.

Les dispositions légales actuelles correspondent déjà aux nouveautés adoptées au niveau de l'UE. Néanmoins, la reprise de ces développements de l'acquis de Schengen requiert une légère adaptation de la LEtr. La Suisse dispose d'un délai de deux ans à compter de sa date de notification pour mettre en œuvre un développement de l'acquis de Schengen devant être soumis au Parlement. La Suisse dispose ainsi d'un délai au 22 octobre 2015 pour adapter ses bases légales.

Aucune votation populaire n'aura lieu en septembre 2015 en raison du renouvellement intégral du Conseil national à cette période. Aussi s'impose-t-il, compte tenu de la planification des votations fédérales, qu'un éventuel référendum soit organisé d'ici au 14 juin

2015 au plus tard. Vu les circonstances, le temps à disposition pour réaliser les travaux préparatoires au sein de l'administration, d'emblée très court en raison du délai maximum de deux ans imparti pour la reprise d'un tel développement de l'acquis de Schengen, est ainsi raccourci encore un peu plus. Cette compression du calendrier ne pourra que partiellement être compensée par une accélération du traitement et une classification prioritaire de ce dossier. Au vu de l'urgence qui en découle, la présente consultation ne saurait être prolongée, bien que son délai inclue les jours fériés de fin d'année. Nous vous prions donc de faire preuve de compréhension à cet égard.

En outre, la LAsi propose une nouvelle mise en œuvre de la directive 2001/40/CE du Conseil du 28 mai 2001 relative à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement des ressortissants de pays tiers, laquelle permettra de reconnaître les décisions en matière d'asile et de renvoi rendues par d'autres Etats Dublin et devenues exécutoires. Partant, les les requérants ainsi déboutés pourront ainsi être renvoyés dans leur pays d'origine. Qui plus est, il est prévu d'apporter dans la LEtr des précisions concernant les droits d'accès au système central d'information sur les visas ainsi qu'au système national ORBIS. Enfin, cette révision de loi permettra de procéder à une adaptation mineure de l'art. 80 LEtr en lien avec la détention pour insoumission.

Nous vous soumettons en annexe, pour avis, l'arrêté fédéral concerné, accompagné de ses commentaires, de la note diplomatique ainsi que des modifications de loi proposées.

Des exemplaires supplémentaires des documents mis en consultation peuvent être obtenus à l'adresse suivante : <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/pendent.html>.

Nous vous prions d'adresser votre prise de position par écrit à l'Office fédéral des migrations (ODM), Etat-major Affaires juridiques, à l'attention de Mesdames Sandrine Favre et Helena Schaer, d'ici au 20 février 2014.

Vous faciliteriez considérablement le traitement et l'exploitation de votre prise de position par les personnes compétentes en les transmettant aussi par courriel, aux adresses ci-après :

Sandrine.Favre@bfm.admin.ch
Helena.Schaer@bfm.admin.ch

Vous remerciant d'avance de votre précieuse collaboration, nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'expression de nos salutations distinguées.

Simonetta Sommaruga
Conseillère fédérale

Annexes :

- projet mis en consultation et rapport explicatif (f, d, i)
- texte du développement de l'acquis de Schengen (f, d, i)
- échange de notes (f, d, i)
- liste des destinataires de la consultation (f, d, i)