



3 juin 2019

---

# **Arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE sur la reprise et la mise en œuvre du règlement (UE) 2018/1240 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)**

**(développement de l'acquis de Schengen)**

**et modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI)**

Rapport sur les résultats de la procédure de consultation

## Table des matières

|          |                                                                                      |           |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Contexte .....</b>                                                                | <b>3</b>  |
| 1.1      | Système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)..... | 3         |
| 1.2      | Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI).....        | 4         |
| <b>2</b> | <b>Déroulement de la consultation et aperçu des résultats .....</b>                  | <b>5</b>  |
| 2.1      | Remarques liminaires .....                                                           | 5         |
| 2.2      | Synthèse des résultats de la procédure de consultation .....                         | 5         |
| 2.3      | Résultats concernant ETIAS .....                                                     | 6         |
| 2.4      | Résultats concernant la modification de la LEI .....                                 | 15        |
| <b>3</b> | <b>Participants à la procédure de consultation .....</b>                             | <b>16</b> |

# 1 Contexte

La consultation a porté sur deux projets. Le premier est consacré à la reprise et à la mise en œuvre du règlement (UE) 2018/1240 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)<sup>1</sup> (cf. ch. 1.1). Le second concerne une modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI)<sup>2</sup> (cf. ch. 1.2).

## 1.1 Système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS)

Le règlement (UE) 2018/1240 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) a été adopté le 12 septembre 2018 par le Parlement européen et le Conseil de l'UE. Il avait toutefois été notifié à la Suisse le 7 septembre 2018 déjà en tant que développement de l'acquis de Schengen. Le Conseil fédéral a approuvé sa reprise le 10 octobre 2018, sous réserve de l'approbation des Chambres fédérales.

La Suisse dispose de deux ans au plus pour mener la procédure interne d'approbation. Ce délai prendra donc fin le 12 septembre 2020. Une prolongation est possible au cas par cas, si l'application de l'acte à l'intérieur de l'espace Schengen est prévue pour une date ultérieure, comme c'est le cas pour ETIAS. Initialement prévue pour le troisième trimestre 2021, la mise en service d'ETIAS au sein de l'espace Schengen aura lieu, selon la planification actuelle, seulement à la fin 2022<sup>3</sup>.

Le Conseil fédéral a ouvert la consultation y afférente le 13 février 2019 ; celle-ci a duré jusqu'au 20 mai 2019.

Le règlement ETIAS met en place un système d'autorisation de voyage (comparable au système ESTA<sup>4</sup> des États-Unis) au sein de l'espace Schengen. Les ressortissants d'États tiers exemptés de l'obligation de visa qui souhaitent se rendre dans l'espace Schengen pour un court séjour devront, à quelques exceptions près, auparavant demander en ligne une autorisation de voyage, qui coûtera 7 euros et sera en principe valable 3 ans.

L'autorisation de voyage ETIAS ne garantira aucun droit d'entrée. Elle constituera une nouvelle condition d'entrée dans l'espace Schengen pour les ressortissants d'États tiers non soumis à l'obligation de visa, qui s'ajoutera à celles du code frontières Schengen déjà en vigueur (posséder un document de voyage en cours de validité, disposer de moyens suffisants, etc.). Dès lors, les compagnies de transport devront vérifier, au moment du départ, si leurs passagers appartenant à cette catégorie de personnes disposent d'une telle autorisation. Grâce à cet examen préalable, ETIAS permettra de renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières et de combler des lacunes en matière d'information et de sécurité.

Avant le début du voyage, les données que le voyageur doit fournir seront examinées en vue de détecter certains risques (menace pour la sécurité, immigration illégale, danger pour la santé publique) au moyen d'une consultation des systèmes d'information Schengen-Dublin<sup>5</sup>,

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

<sup>2</sup> RS 142.20

<sup>3</sup> La Commission européenne fixe la date à laquelle ETIAS doit être mis en service (art. 88 du règlement [UE] 2018/1240). En sont exceptées certaines dispositions qui concernent plus spécifiquement la mise en œuvre technique d'ETIAS et qui sont déjà en vigueur depuis le 9 octobre 2018.

<sup>4</sup> « Electronic system for travel autorisation »

<sup>5</sup> **SIS** : Système d'information Schengen ; **EES** : système européen d'entrée et de sortie ; **VIS** : système d'information sur les visas ; **Eurodac** : banque de données dans laquelle sont enregistrées les empreintes digitales des personnes qui déposent une demande d'asile dans un État Dublin ou qui sont appréhendées alors

des bases de données d'Interpol<sup>6</sup> et de la liste de surveillance ETIAS<sup>7</sup>. Si cette recherche automatisée n'aboutit à aucune réponse positive, l'autorisation de voyage ETIAS est délivrée. Par contre, s'il en ressort une réponse positive dans l'un des systèmes consultés et que l'unité centrale ETIAS confirme ce résultat, l'unité centrale transférera la demande à l'unité nationale ETIAS de l'État Schengen compétent. Cette dernière traitera alors la demande concernée et rendra une décision définitive sur l'octroi de l'autorisation de voyage, après avoir consulté si nécessaire d'autres unités nationales ETIAS et Europol.

Ce système permettra de trouver un équilibre entre la mobilité à garantir et le renforcement de la sécurité. L'examen préalable facilitera quant à lui l'entrée légale et sans visa dans l'espace Schengen.

## 1.2 Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI)

La LEI doit expressément disposer que la nouvelle loi fédérale du 28 septembre 2018 mettant en œuvre la directive (UE) 2016/680 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel 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 (loi sur la protection des données Schengen, LPDS)<sup>8</sup> s'applique au traitement des données du système d'information sur les visas (VIS) et du système d'entrée et de sortie (EES) par le Service de renseignement de la Confédération (SRC) en sa qualité d'autorité désignée. Toutefois, ces modifications ne sont que temporaires et devront être abrogées lorsque la loi révisée sur la protection des données entrera en vigueur.

---

qu'elles tentent d'entrer illégalement dans l'espace Dublin ; données **Europol** : données de l'agence de l'UE pour la coopération des services répressifs.

<sup>6</sup> **SLTD** : base de données d'Interpol sur les documents de voyage volés ou perdus ; **TDawn** : base de données d'Interpol sur les documents de voyage associés aux notices.

<sup>7</sup> Cette liste se compose de données relatives à des personnes soupçonnées d'avoir commis une infraction terroriste ou une autre infraction pénale grave ou d'y avoir participé, ou à des personnes pour lesquelles il existe des indices concrets ou des motifs raisonnables permettant de croire qu'elles commettront une infraction terroriste ou une autre infraction pénale grave (art. 34 en relation avec l'art. 35 du règlement ETIAS). Les données sont enregistrées dans la liste de surveillance ETIAS soit par Europol soit par les États Schengen après examen préalable. En Suisse, ce sont fedpol et le SRC qui assumeront ces tâches.

<sup>8</sup> FF 2018 6049, RO ..., RS ...

## 2 Déroutement de la consultation et aperçu des résultats

### 2.1 Remarques liminaires

Le présent rapport sur les résultats de la procédure de consultation indique, d'une part, quelles dispositions ont été accueillies favorablement, négativement ou avec scepticisme et, d'autre part, quelles modifications ont été proposées. Le participant qui accepte le projet de manière générale est considéré comme acceptant toutes les dispositions sous réserve de celles qu'il rejette de manière explicite. De même, celui qui rejette le projet de manière générale est considéré comme rejetant toutes les dispositions sous réserve de celles qu'il accepte de manière explicite.

Le présent rapport livre une synthèse des résultats de la consultation. La liste des participants se trouve au ch. 3. Pour le détail, il convient de se reporter au texte original des avis<sup>9</sup>.

### 2.2 Synthèse des résultats de la procédure de consultation

La consultation a été menée conformément à l'art. 3, al. 1, let. c à e, de la loi sur la consultation (LCo)<sup>10</sup>.

26 cantons, trois partis politiques, trois associations faïtières, le Tribunal fédéral (**TF**), le Tribunal administratif fédéral (**TAF**) et sept milieux intéressés ont répondu, pour un total de 41 prises de position. Parmi ces participants, sept ont renoncé expressément à formuler un avis (**TF**, **FPS**, **CDI**, **NW**, **UPS**, **SSDP** et **SZ**).

Le **TAF** souligne que le projet aura des conséquences sur sa charge de travail vu que davantage de recours devraient être traités.

**AG**, **AR**, **BE**, **BS**, **FR**, **GL**, **NE**, **OW** et **TG** sont favorables au projet et, partant, aux modifications de loi proposées; ils n'ont pas d'autres remarques à formuler.

**AI**, **BL**, **GE**, **GR**, **JU**, **LU**, **SG**, **SH**, **SO**, **TI**, **UR**, **VD**, **VS**, **ZH**, **ZG**, ainsi que le **PLR**, l'**UDC**, l'**UVS**, **SWISS**, la **CCDJP** et l'**ASM** sont globalement satisfaits du projet mais font quelques remarques.

L'avis de l'**ASM** est explicitement soutenu par **UR**.

L'**USS** et le **PSS** se montrent critiques à l'égard du projet, qu'ils ne soutiennent qu'à certaines conditions. L'**USS** souligne cependant que, jusqu'à présent, elle a toujours soutenu l'accord de Schengen et n'a pas l'intention de changer de position. Le **PSS** approuve lui aussi, sur le principe, la participation de la Suisse à l'espace Schengen et continuera de le faire à l'avenir. L'**USS** et le **PSS** demandent cependant de faire preuve de pondération lors de la mise en œuvre (notamment pour ce qui est de la proportionnalité et de la protection des données).

**AsyLex** voit aussi ETIAS d'un œil critique. En effet, le système constituerait un obstacle supplémentaire pour les requérants d'asile de pays non soumis à l'obligation du visa et compliquerait donc l'entrée légale et sûre dans l'espace Schengen.

<sup>9</sup> Rapport sur les résultats de la procédure de consultation sur [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Consultations > Procédures de consultation terminées > 2019 > DFJP.

<sup>10</sup> RS 172.061

## 2.3 Résultats concernant ETIAS

### Utilité de l'ETIAS et amélioration de la sécurité intérieure

**GE, JU, SO** et l'**ASM** sont d'avis que l'ETIAS constitue un complément utile aux règles actuelles en matière de visa.

Selon **BL**, l'ETIAS permettra une vérification systématique et sans failles des conditions d'entrée. L'obligation faite aux voyageurs qui n'ont pas besoin d'un visa pour entrer dans l'espace Schengen de se soumettre à un contrôle de sécurité comblera une lacune importante du droit actuel. Le système ETIAS déploiera en particulier ses effets à l'EuroAirport Bâle-Mulhouse, proche de la frontière, en empêchant les voyageurs sans autorisation valable d'entrer en Suisse.

L'**UDC** considère elle aussi qu'un contrôle en amont, avant le voyage, peut en principe être utile. L'**UDC** trouve par ailleurs positif que la Suisse puisse quand même autoriser, dans un cas particulier, l'entrée et le séjour en Suisse après une décision négative. L'**UDC** se demande néanmoins comment les autres États Schengen appliqueront cette réglementation d'exception, puisqu'en l'absence de contrôles systématiques aux frontières intérieures, il n'est pas possible de s'assurer du respect des conditions de validité d'une autorisation limitée à un territoire national.

La **CCDJP** et **UR** estiment que l'introduction de l'ETIAS pourra contribuer de manière importante à l'efficacité des contrôles aux frontières et à la lutte contre les migrations irrégulières, en particulier contre le séjour illégal dans l'espace Schengen (séjour prolongé après l'expiration d'un visa, sans-papiers, criminalité itinérante). **ZG** aussi espère que la nouvelle autorisation de voyage ETIAS contribuera à une plus grande efficacité des contrôles aux frontières et permettra de prévenir les migrations illégales, ou du moins de lutter avec plus d'efficacité contre ces migrations illégales et contre les infractions graves. **BL, GE** et **UR** jugent également positive l'introduction de l'ETIAS, considérant que ce nouveau système améliorera la sécurité dans l'espace Schengen.

La **CCDJP** voit dans l'ETIAS un complément utile au système actuel de gestion des frontières extérieures de Schengen. Selon **JU** et **LU**, un système efficace de gestion des frontières extérieures est indispensable pour assurer la libre circulation à l'intérieur de l'espace Schengen. Pour **GE** et **LU**, l'ETIAS est un bon compromis entre la garantie de la mobilité et le renforcement de la sécurité au sein de l'espace Schengen. **BL** et **TI** s'attendent avec le nouveau système à une baisse du nombre de refus d'entrée prononcés lors des contrôles aux frontières extérieures.

**JU, UR** et l'**ASM** soulignent que l'ETIAS devra permettre des contrôles rapides à la frontière même en cas de flux importants de touristes, de visiteurs ou d'échanges économiques. L'ETIAS doit servir à accélérer les contrôles lors du passage de la frontière tout en rendant possibles des contrôles policiers approfondis.

L'**UVS** soutient elle aussi le projet. Elle estime qu'il est utile de simplifier la coopération et le partage d'informations à l'échelle de l'Europe, compte tenu en particulier de l'augmentation des voyages et du trafic transfrontalier pour les loisirs ou les affaires.

**SWISS** salue sur le principe la volonté de la Suisse de participer à l'ETIAS et de reprendre l'acquis de Schengen sur ce point. La participation à Schengen est d'une grande importance pour le transport aérien ; c'est aussi un facteur de compétitivité pour la branche comme, plus largement, pour le tourisme en Suisse. Les conséquences prévues à l'art. 7 de l'accord d'association à Schengen en cas de non-reprise d'un acquis suffisent, pour **SWISS**, à justifier la reprise dans le cas donné, mais la compagnie aérienne n'en est pas moins convaincue que l'ETIAS est utile.

Même si l'ETIAS est un instrument efficace, sous l'angle de la prévention, pour améliorer la sécurité intérieure, **BL** fait remarquer que l'immense majorité des terroristes et des criminels visés par ce règlement de l'UE ne respectent pas les directives d'entrée, et qu'ils ne seront qu'un petit nombre à tenter de franchir la frontière de Schengen par la voie ordinaire. **BL** cite l'exemple du « scouting » et l'entrée des auteurs des attentats du 13 novembre 2015 à Paris.

**SO** approuve les grands avantages de ce nouveau système pour lutter contre la migration irrégulière et contre les séjours illégaux dans l'espace Schengen. Le canton fait cependant remarquer, comme **BL**, que ce nouveau système d'autorisation ne suffira pas à empêcher complètement l'immigration illégale. Les personnes ayant l'intention d'entrer illégalement dans l'espace Schengen ou d'y séjourner sans autorisation ne suivront pas cette procédure et continueront à passer la frontière en douce, en échappant aux contrôles. La problématique concernant les entreprises de transport ferroviaire ou par bus est connue et ne sera pas résolue par l'ETIAS.

**GR** doute que la mise en œuvre de l'ETIAS permette vraiment une amélioration de la sécurité. Le canton expose que sur le principe, l'ETIAS peut certainement contribuer à l'efficacité de la gestion des frontières extérieures, mais que la mise en place d'un tel système n'est utile que s'il existe à la frontière extérieure une protection efficace et efficiente contre la migration irrégulière, ce qui n'est selon lui pas le cas actuellement. L'objectif de ce développement de l'acquis de Schengen, à savoir améliorer la situation sur le plan de la sécurité, ne devrait ainsi guère être réalisable dans les conditions actuelles. Les personnes qui présentent effectivement un risque de sécurité n'opteront pas pour la procédure d'enregistrement préalable.

**BL** fait remarquer que les citoyens d'États dont les structures politiques nationales sont critiques ne seraient pas couverts par l'ETIAS, en raison des prescriptions légales, ce qui constituerait une lacune du système ETIAS nécessitant réflexion.

**BL** souligne également qu'un certain risque existe lorsqu'une personne soupçonnée d'avoir des visées terroristes à un nom identique ou semblable à celui d'un voyageur ordinaire. Une clarification devrait pouvoir se faire de manière relativement simple.

L'**USS** et le **PSS** estiment peu judicieux d'introduire en plus de l'obligation existante de visa une nouvelle obligation pour les ressortissants de pays tiers d'obtenir une autorisation de voyage. Cette procédure ferait peser une suspicion généralisée sur les ressortissants des États tiers jusqu'ici exonérés de l'obligation de visa. L'**USS** et le **PSS** ajoutent que le projet suscite un risque d'arbitraire, étant donné qu'un refus d'accorder une autorisation de voyage pourra simplement reposer sur des indices ou sur des motifs raisonnables permettant de croire qu'il y a un risque de migration illégale ou un danger pour la sécurité ou la santé publique. Il n'est pas nécessaire qu'une infraction ait été commise, de simples indices suffisent, et on ne voit pas bien sur quelle base cette évaluation devra être faite. Pour cette raison, l'**USS** et le **PSS** sont très critiques sur ce projet.

L'organisation **AsyLex** formule également des critiques à l'encontre du projet. Elle considère que cet obstacle supplémentaire imposé aux requérants d'asile les contraindra davantage à entrer en Europe de manière illégale et à mettre inutilement leur vie en péril. **AsyLex** se prononce résolument contre des mesures qui permettraient aux États Schengen de renforcer encore la frontière extérieure. La Suisse et les autres États européens sont invités à créer des voies légales que les requérants d'asile pourraient emprunter et à faire cesser les catastrophes humanitaires observées sur les routes de la migration irrégulière vers l'Europe. À cet égard, **AsyLex** rappelle la tradition humanitaire de la Suisse ainsi que ses obligations en vertu de la Convention relative au statut des réfugiés et de la Convention européenne des droits de l'homme.

### **Accord additionnel**

**AI** attend de la Confédération qu'elle s'engage fermement auprès de l'UE pour une solution conventionnelle concernant la participation aux éventuels excédents des recettes provenant des émoluments ainsi qu'aux frais d'exploitation en cas de déficit.

Le **PLR** regrette que toutes les questions concernant le financement de l'ETIAS n'aient pas encore pu être réglées pour les États associés à Schengen. Il soutient le Conseil fédéral pour les négociations en vue de l'accord additionnel et approuve la délégation de compétence au Conseil fédéral demandée pour la conclusion de cet accord. **SO** n'a pas non plus de réserve concernant ladite délégation de compétence.

### **Champ d'application de l'ETIAS (art. 2 du règlement [UE] 2018/1240)**

L'**UDC** ne voit pas pourquoi les membres de la famille de citoyens de l'UE et de ressortissants d'États tiers bénéficieraient de certains allègements concernant les émoluments et les critères d'examen. Elle considère que ce sont justement les membres de la famille d'étrangers qui sont particulièrement susceptibles de dépasser la longueur de séjour autorisée, voire de vouloir s'installer chez des parents. L'**UDC** voit un grand risque concernant les Suisses naturalisés. Ces personnes feraient partie d'une grande diaspora et entretiendraient des contacts étroits avec des parents dans des États pauvres bénéficiant de l'exonération du visa, en particulier les pays des Balkans.

**AsyLex** salue pour sa part le fait que sont exclus du champ d'application du règlement ETIAS les réfugiés reconnus, les apatrides et les autres personnes titulaires d'un titre de séjour dans un État Schengen. **AsyLex** considère qu'il devrait être possible de reconnaître le statut de réfugié à des personnes persécutées et appelle la Suisse et les autres États européens à examiner la qualité de réfugié des personnes avant que celles-ci ne doivent se mettre en danger en empruntant une voie de migration illégale.

### **Personnes soumises à l'obligation d'un visa de transit**

**GE** s'interroge sur l'opportunité de saisir dans l'ETIAS aussi les personnes qui ont besoin d'un visa pour transiter dans l'espace Schengen.

### **Règles d'examen (art. 20 du règlement [UE] 2018/1240)**

**AsyLex** craint que l'ETIAS soit un instrument de plus visant à repousser la migration plutôt qu'un outil destiné à la réglementer. Elle craint notamment que les règles d'examen soient utilisées à des fins de profilage. Elle trouve donc indispensable que les atteintes aux droits fondamentaux, le cas échéant, soient justifiées par une nécessité et une proportionnalité correspondantes. **AsyLex** considère que l'absence de transparence et la potentielle discontinuité des règles d'examen est problématique, car celles-ci pourraient, dans certaines circonstances, être instrumentalisées contre les requérants d'asile. Si les règles étaient régulièrement modifiées pour désigner des groupes supplémentaires comme présentant un potentiel risque migratoire, il deviendrait encore plus compliqué pour des requérants d'asile d'entrer légalement dans l'espace Schengen.

### **Liste de surveillance (art. 34 et 35 du règlement [UE] 2018/1240 ; art. 108a, al. 2 et art. 108e, al. 1, let. b, P-LEI)**

**VD** est d'avis qu'il faudra se montrer très strict dans l'utilisation de la liste de surveillance. Le canton précise qu'une personne ne devra être enregistrée dans cette liste qu'en présence de motifs objectifs et suffisamment fondés. Le principe de proportionnalité et celui d'exactitude



devront être respectés. Le canton ajoute que la liste devra être tenue à jour de manière méticuleuse, et il attend du Conseil fédéral qu'il prévoise dans l'ordonnance des procédures claires, propres à garantir l'uniformité de la pratique.

**Délivrance d'une autorisation de voyage ETIAS à validité territoriale limitée et pour une durée de validité limitée (art. 44 du règlement [UE] 2018/1240 ; art. 108c, al. 3, P-LEI)**

**GR** considère comme inapproprié le fait de pouvoir également rendre au moyen de l'ETIAS des décisions préalables qui relèvent de considérations d'ordre humanitaire.

L'**ASM** se demande s'il ne faudrait pas mentionner aussi l'expulsion ou l'interdiction d'entrée dans l'énumération de l'art. 108c, al. 2, P-LEI, qui ne sont pas enregistrées dans le SIS.

Le **PSS** et **AsyLex** saluent au contraire explicitement la possibilité de délivrer une autorisation de voyage ETIAS pour des motifs humanitaires. Le **PSS** exige que cette possibilité soit impérativement maintenue et généreusement appliquée dans la pratique. **AsyLex** aussi insiste pour que ces autorisations de voyage à titre exceptionnel puissent être utilisées, et qu'elles le soient, car elles constitueraient une alternative importante à la migration irrégulière. **AsyLex** ajoute que le système ETIAS devrait assurer que l'autorisation de voyage pour des motifs humanitaires, à validité territoriale limitée et pour une durée de validité limitée, puisse être obtenue avant l'entrée dans l'espace Schengen.

**Accès des autorités migratoires aux données enregistrées dans l'ETIAS (art. 13, par. 4, art. 49 et 65, par. 3, du règlement [UE] 2018/1240 ; art. 108e, al. 2, let. a, P-LEI)**

**TI**, **ZH**, l'**ASM** et la **CCDJP** proposent que l'accès des autorités migratoires à l'ETIAS passe impérativement et automatiquement par le Système d'information central sur la migration (SYMIC), à l'instar de la pratique actuelle pour les consultations du SIS.

Selon la **CCDJP**, les consultations de l'ETIAS par les autorités habilitées devraient ne demander qu'un minimum d'effort supplémentaire. **LU** souhaite que les droits d'accès et de consultation soient réglés de manière claire et aussi simplement que possible, afin que la charge de travail supplémentaire attendue pour les cantons soit réduite au minimum.

L'**ASM** part du principe que jusqu'à l'installation de l'ETIAS dans le SYMIC (comme promis dans le cadre de PA 19), les photos des personnes seront mises à disposition.

**TI** souhaite également que les autorités cantonales responsables de la migration aient accès à l'ETIAS.

**SO** approuve le fait que les autorités chargées des questions migratoires aient accès à des données de l'ETIAS lorsqu'une consultation préalable de l'EES n'a donné aucun résultat, car cet accès est important pour arrêter des mesures.

L'**ASM** est d'avis que l'ETIAS devrait simplifier grandement l'obtention de documents de voyage, puisque les informations relatives à une personne devront être saisies dans le système avant l'entrée sur le territoire et pourront donc être consultées par la suite. L'**ASM** ajoute qu'à cette fin, il est nécessaire que les autorités cantonales chargées des questions migratoires aient accès au système, pour pouvoir agir rapidement.

L'**ASM** considère que les décisions du SEM concernant la délivrance d'autorisations de voyage seront définitives et demande que le SEM se prononce clairement sur ce point.

L'**ASM** rappelle que le SYMIC n'est pas un dossier électronique.

Selon l'**ASM**, la question se pose de savoir :

- si le SEM devra avoir accès à des documents des cantons avant de trancher sur certaines demandes ETIAS (et s'il exigera donc un droit de consultation), ou
- si le SEM demandera aux cantons un avis concernant certaines demandes.

Si tel était le cas, la question de la charge de travail pour les cantons devrait être évaluée différemment. Pour ce qui est de l'accès à l'ETIAS via le SYMIC, la question se pose de savoir si les cantons pourront aussi accéder à l'ETIAS lors de l'examen de demandes de visas, ou si de manière générale un accès via le SYMIC sera possible dans tous les cas. À cet égard, l'**ASM** estime qu'il est important que les autorités cantonales chargées des questions migratoires aient un accès complet à l'ETIAS, de manière à pouvoir constater l'examen des autorisations et refus d'autorisation. L'**ASM** demande :

- si de manière générale, il est possible de donner un accès à l'ETIAS via le SYMIC à tous les utilisateurs du SYMIC, ou au moins aux collaborateurs des autorités cantonales responsables des migrations ;
- si une charge supplémentaire de travail est escomptée pour les demandes de visas du fait que l'ETIAS intervient d'une manière ou d'une autre dans la procédure.

L'**UVS** et l'**ASM** exigent que les dispositions d'exécution ne soient pas trop restrictives concernant les autorisations d'accès des autorités cantonales et communales responsables des questions migratoires (cf. ch. 3.1.6 et 3.1.7 du rapport explicatif).

Selon l'**UVS**, les possibilités de consultation des différentes organisations partenaires (SEM, fedpol, Cgfr, corps de police cantonaux ou communaux, autorités compétentes en matière de migrations et de police des étrangers) devraient être pour l'essentiel de la même ampleur. Les résultats des consultations devraient, selon l'**UVS** et l'**ASM**, être harmonisés de manière à ce que même une autorité non habilitée à obtenir des informations détaillées puisse reconnaître que des faits pertinents sont disponibles. Il s'agit, précise l'**ASM**, d'éviter que des profils d'accès différents ne donnent des résultats différents, ce qui entraînerait une perte d'efficacité. Pour l'**UVS**, les organisations impliquées devraient pouvoir se soutenir de manière efficace pour la clarification de faits. Les particularités de la structure fédérale de la Suisse devraient être prises en compte, ajoute l'**ASM**, qui considère qu'il faut garantir que les normes de délégations cantonales aux autorités communales déploient leurs effets sans changement. L'**UVS** demande dès lors la création de possibilités d'accès et de consultation identiques pour les services fédéraux et pour les autorités et organes de police cantonaux et communaux.

**AsyLex**, en revanche, émet des réserves motivées par la protection des données concernant l'accès aux données d'ETIAS par les autorités responsables de la migration. Les données contenues dans l'ETIAS étant pour certaines sensibles, **AsyLex** estime qu'il est important qu'elles soient traitées avec toute la rigueur nécessaire et qu'elles ne soient pas utilisées à des fins autres (par ex. dans une procédure d'asile) que celle pour laquelle elles ont été collectées. Pour cette raison, **AsyLex** considère qu'il est dérangeant que le SEM soit l'unité nationale ETIAS. Si **AsyLex** salue sur le principe la possibilité de continuer l'examen d'une demande manuellement, elle demande que soit assurée au SEM une stricte séparation des tâches et des équipes entre le domaine de l'asile et l'unité nationale ETIAS.

### **Accès des autorités cantonales de police à l'ETIAS dans le cadre des contrôles sur le territoire suisse**

**SH** et **ZH** estiment qu'il serait souhaitable que les autorités de police cantonales aient également accès à l'ETIAS dans le cadre de contrôles sur le territoire suisse relevant du droit des étrangers. **SH** propose à cette fin de ne pas limiter l'accès, pour le Corps des gardes-frontière et les autorités cantonales de police, à leurs tâches dans le cadre du contrôle à la frontière

extérieure de Schengen (art. 108e, al. 2, let. b, P-LEI), mais de prévoir une possibilité de vérification à l'échelle nationale. **BL** considère aussi que les autorités de police cantonales ou communales qui effectuent sur le territoire suisse des contrôles relevant du droit des étrangers devraient être en mesure de vérifier la présence d'une autorisation de voyage ETIAS. L'**UDC** partage cette opinion. Ce parti soutient l'exigence formulée par **ZH** que les autorités cantonales de police procédant sur le territoire suisse à des contrôles relevant du droit des étrangers disposent d'un accès à l'ETIAS. Le Conseil fédéral est invité à examiner si le droit national permet la création d'un tel accès. Si tel n'était pas le cas, le Conseil fédéral devrait s'engager à cette fin au sein des organes pertinents dans le cadre de l'appartenance à Schengen.

#### **Accès au système central ETIAS à des fins répressives (art. 50 du règlement [UE] 2018/1240 ; art. 108e, al. 3 à 5, P-LEI)**

**ZH** espère qu'un accès aux données simple et pratique (si possible par voie électronique) sera mis en place pour les autorités de poursuite pénale (art. 108e P-LEI).

**BL** signale qu'il peut y avoir deux types d'accès pour les polices nationales :

- accès via fedpol aux données enregistrées dans le système central ETIAS selon l'art. 52 du règlement ETIAS (UE 2018/1240) ;
- accès via fedpol puis via Europol aux données enregistrées dans le système central ETIAS selon l'art. 53, par. 4, du règlement ETIAS.

Pour **BL**, le choix d'un de ces deux types d'accès est déterminant pour la qualité des données qui seront reçues :

- Si l'accès se fait sur la base de l'art. 52, par. 2, du règlement ETIAS, la consultation se limitera aux éléments énumérés dans la disposition en question, à savoir le nom de famille et, s'ils sont disponibles, le ou les prénoms, les autres noms, le numéro du document de voyage, l'adresse du domicile, l'adresse électronique, les numéros de téléphone, l'adresse IP, ces données pouvant encore être combinées avec la ou les nationalités, le sexe, la date de naissance ou la tranche d'âge.
- Si cependant l'accès se fait via fedpol et Europol, les données qu'il est possible d'obtenir, fondées sur l'art. 53, par. 4, du règlement ETIAS, qui renvoie à l'art. 17 du même règlement, sont beaucoup plus étendues.

**BL** souligne que des précisions devront être apportées à ce sujet, notamment dans le cadre des dispositions d'exécution relatives à l'ETIAS selon l'art. 108g P-LEI.

**SO** se félicite de l'accès qu'il est prévu de donner aux cantons à des fins répressives, car jusqu'à présent, les autorités de contrôle aux frontières et de poursuite pénale ne disposent guère d'information sur les voyageurs qui ont franchi la frontière extérieure de Schengen sans visa.

#### **Conservation et effacement des données (art. 54 et 55 du règlement [UE] 2018/1240)**

**SO** et l'**ASM** regrettent que les données ETIAS ne puissent être conservées que pour une durée de trois ans. Cette durée trop brève ne permet pas, selon **SO**, d'atteindre véritablement l'objectif déclaré de combler des lacunes en matière d'information et de sécurité. L'expérience montre que dans la pratique, pour des cas complexes, l'identification en vue de l'obtention de documents de voyage permettant ensuite le renvoi d'une personne dure souvent très longtemps. Une extension à cinq ans de la durée de conservation des données serait ici indiquée, fait valoir **SO**.

### **Nouvelle condition d'entrée (art. 5, al. 1, let. a et a<sup>bis</sup>, P-LEI)**

**TI** se félicite de l'introduction de l'obligation d'obtenir une autorisation de voyage ETIAS pour entrer en Suisse. **SO** approuve le fait que l'autorisation de voyage ETIAS ne donne pas automatiquement un droit d'entrer sur le territoire et que cette décision soit prise lors du contrôle à la frontière.

### **Obligations des entreprises de transport aérien (art. 92, al. 1, P-LEI)**

**SWISS** signale qu'il faudra veiller, lors de la mise en œuvre de ce développement Schengen, à ce que les obligations des entreprises de transport aérien ne soient pas appliquées de manière trop stricte. **SWISS** rappelle qu'elle s'était déjà montrée critique au sujet des modifications apportées à la LEI concernant les passagers non admissibles (INAD), estimant que le renforcement de l'obligation de diligence et l'inversion du fardeau de la preuve allaient trop loin et n'étaient pas adéquats pour atteindre le but visé.

Pour **SWISS**, l'essentiel est que lors de l'introduction de l'ETIAS, les entreprises suisses de transport aérien aient les mêmes obligations de diligence et les mêmes critères à respecter que les entreprises européennes, afin de ne pas subir un désavantage concurrentiel. Pour cette raison, **SWISS** se réjouirait que la teneur de l'art. 92 P-LEI soit identique à celle de l'art. 45 du règlement (UE) 2018/1240 et qu'il n'y ait ainsi pas de marge interprétative (concernant par ex. l'ampleur des voyages en transit entre des États qui ne sont pas membres de Schengen).

Pour **AsyLex**, l'extension du devoir de diligence et de l'obligation de communiquer des entreprises de transport aérien, ainsi que les possibilités de sanctions prévues, représentent une mesure supplémentaire de fermeture de la frontière extérieure Schengen. Il sera dès lors plus difficile, voire quasi-impossible, pour les requérants d'asile d'entrer légalement par la voie aérienne dans l'espace Schengen. Toujours selon **AsyLex**, les requérants d'asile qui ne recevraient pas un visa humanitaire se verraient contraints de tenter leur chance par les voies terrestres ou maritimes de migration irrégulière, risquant ainsi inutilement leur vie. **AsyLex** ajoute que, contrairement à une idée reçue, rendre plus difficile l'accès légal à l'Europe ne décourage pas les requérants d'asile d'emprunter les voies irrégulières de migration.

### **Accès du SEM aux données de l'EES en tant qu'unité nationale ETIAS (art. 103c, al. 2, let. d, P-LEI)**

Le **PSS** est très critique, pour des raisons liées au droit de la protection des données, concernant l'accès aux données de l'EES qu'il est prévu de donner au SEM. Le **PSS** considère qu'il est extrêmement important que ces données soient traitées avec toute la rigueur nécessaire et qu'elles ne soient pas utilisées à des fins autres (par ex. dans une procédure d'asile) que celle pour laquelle elles ont été collectées. Il s'agit donc, pour le **PSS**, d'assurer au sein du SEM une stricte séparation des tâches et des équipes entre ces deux domaines.

### **Données de l'ETIAS (art. 108a P-LEI)**

**VD** propose d'inclure, au moins au niveau de l'ordonnance, une liste des données personnelles enregistrées dans l'ETIAS.

### **Unité nationale ETIAS (art. 108c P-LEI)**

**TI** approuve l'idée de faire du SEM l'unité nationale ETIAS, car le SEM dispose d'employés formés capables d'assumer cette tâche.

### **Refus d'une autorisation de voyage ETIAS (art. 108c, al. 2, P-LEI)**

Pour le **PSS**, il est essentiel que le SEM, en tant qu'autorité décisionnaire, respecte le principe de proportionnalité pour la délivrance d'autorisations de voyage ETIAS. Le **PSS** exige que le refus d'une autorisation de voyage ETIAS sur la base d'indices concrets ou de motifs raisonnables selon l'art. 108c, al. 2, P-LEI réponde à une pratique restrictive, et que les décisions soient prises sans arbitraire, dans le respect du principe de l'égalité devant la loi.

### **Révocation d'une autorisation relevant du droit des étrangers et interdiction d'entrée**

D'après **SO** et l'**ASM**, il faut veiller à bloquer toute possibilité d'obtention d'une autorisation d'entrée par une personne à qui, par exemple, une autorisation relevant du droit des étrangers a été retirée en Suisse ou à l'encontre de laquelle une interdiction d'entrée a été prononcée à la suite d'un séjour illégal, ou encore une personne faisant l'objet d'une expulsion pénale.

### **Protection des données (chapitre XII du règlement [UE] 2018/1240 ; art. 108g P-LEI)**

S'agissant de la protection des données, le préposé cantonal de **ZH** renvoie au résumé de l'avis du Contrôleur européen de la protection des données<sup>11</sup>.

**VD** estime qu'aucune disposition n'autorise le SEM (ni une autre autorité) à sauvegarder et à traiter des données de l'ETIAS. **VD** ajoute qu'il convient de s'assurer que l'art. 101 LEI constitue une base légale suffisante.

L'**USS** considère que, du point de vue du droit relatif à la protection des données, il est délicat de sauvegarder les informations sur le parcours personnel de l'intéressé, d'autant que la conservation des données, la procédure de leur effacement ainsi que les droits des personnes concernées seront définis par le seul Conseil fédéral et non réglés dans la loi. L'**USS** souligne qu'il faudra être particulièrement attentifs à la question de la protection des données lors de la mise en œuvre du projet, et que tout arbitraire devra être impérativement évité lors de la délivrance des autorisations de voyage. Le **PSS** partage cet avis.

Le **PSS** propose que les règles relatives aux points suivants soient inscrites dans la loi (plutôt que dans l'ordonnance) :

- les données de l'ETIAS qui peuvent être consultées et la procédure pour leur obtention (art. 108g, let. b et c, P-LEI) ;
- la conservation des données, la procédure de leur effacement ainsi que les droits des personnes concernées (art. 108g, let. d, P-LEI) ;
- la protection des données et la sécurité des données (art. 108g, let. d et f, P-LEI) ;
- le catalogue des infractions permettant aux autorités de poursuite pénale d'accéder à l'ETIAS (art. 108g, let. g, en lien avec l'art. 108e, al. 3, P-LEI).

**VD** estime par ailleurs que l'accès aux données ETIAS par les autorités de poursuite pénale devrait constituer une exception. **VD** s'interroge également sur le fait que la centrale d'engagement de fedpol soit le point d'accès central alors que fedpol ne devrait pas avoir accès à l'entier du système ETIAS.

Concernant les droits d'accès aux données, **VD** demande qu'une séparation claire soit mise en place dans l'ordonnance, et que l'accès soit limité aux données absolument indispensables à la tâche des entités concernées (par ex. limitation des droits des gardes-frontière pour le premier contrôle avec accès supplémentaire si un deuxième contrôle est nécessaire). **VD** ajoute qu'il conviendrait également de rappeler aux personnes disposant d'un accès qu'elles

<sup>11</sup> [https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-05-23\\_opinion\\_etias\\_ex\\_summ\\_fr.pdf](https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-05-23_opinion_etias_ex_summ_fr.pdf)

ne doivent l'utiliser que dans l'exécution de leurs tâches. **VD** demande également qu'une journalisation des accès soit mise en place et, éventuellement, des mesures techniques pour prévenir les accès indus aux données ETIAS. Des contrôles devraient aussi être prévus et menés.

**VD** signale enfin que ses bases légales relatives à la protection des données ne sont pas encore suffisantes et ne respectent pas les obligations européennes. Le canton espère pouvoir adapter ses bases légales d'ici à l'entrée en vigueur du nouveau système.

#### **Communication de données à caractère personnel enregistrées dans l'ETIAS (art. 65 du règlement [UE] 2018/1240 ; art. 108f P-LEI)**

**SO** estime indispensable de pouvoir utiliser les données issues de l'ETIAS aux fins du renvoi de ressortissants d'États tiers dans leur pays d'origine ou vers un État tiers.

#### **Disposition transitoire relative à la modification de la loi (art. 126d P-LEI)**

**TI** salue expressément la disposition transitoire prévue dans la LEI.

#### **Coûts**

**AI** part du principe qu'il n'aura pas de coûts supplémentaires à assumer, car il ne dispose pas de son propre système de contrôle de police mais travaille avec les applications usuelles de la Confédération.

**BL** fait remarquer que les cantons devront prendre en charge les coûts d'ajustement de leurs systèmes de contrôle policier consultés sur le territoire national et que le montant, qui ne ressort pas des documents envoyés en consultation, reste à clarifier.

Selon **JU** et l'**ASM**, l'accès à l'ETIAS devrait se faire par l'intermédiaire du SYMIC et il serait judicieux qu'aucun autre système ne doive être utilisé (comme pour les signalements dans le SIS). L'accès se faisant par des systèmes fédéraux, il ne devrait pas en résulter de frais supplémentaires pour les cantons. L'**ASM** souhaite une confirmation ferme de ce point. **TI** partage ce point de vue.

**VS** regrette le manque de clarté au sujet des conséquences financières pour la Suisse et pour les cantons. **SG** aussi souhaite que dans le message, la question des ressources à prévoir pour les cantons, et de leur financement, soit examinée de manière critique et clarifiée.

**SO** expose que le projet a des implications en matière de personnel et de finances pour le canton en raison de la présence sur son territoire de l'aéroport de Granges, qui est une frontière extérieure Schengen, car la police y effectue elle-même les contrôles à la frontière. Des adaptations des procédures de contrôle, l'introduction de nouveaux appareils et, possiblement, des mesures d'aménagement de l'infrastructure de l'aéroport seront nécessaires, en plus des mesures de formation des organes chargés des contrôles.

La **CCDJP** souligne que la mise en œuvre du projet doit tenir compte des ressources financières et en personnel des cantons, et qu'il faut éviter autant que possible d'imposer aux autorités cantonales des charges supplémentaires.

L'**UDC** regrette que le rapport de consultation ne contienne que de vagues explications concernant les coûts récurrents de l'ETIAS. L'**UDC** attend du Conseil fédéral qu'il présente dans le message une estimation détaillée et argumentée des coûts, d'autant qu'il apparaît, selon ce parti, que les développements de Schengen entraînent un travail administratif qui ne cesse de croître et des coûts élevés.

## **2.4 Résultats concernant la modification de la LEI**

**AG, GE, JU, SO** et **UR**, de même que le **PLR**, saluent explicitement la modification provisoire proposée de la LEI. La CCDJP n'a pas de remarques complémentaires à faire.

### 3 Participants à la procédure de consultation

#### Kantone / Cantons / Cantoni

|                                                    |           |
|----------------------------------------------------|-----------|
| Kanton Aargau, Regierungsrat                       | <b>AG</b> |
| Kanton Appenzell Innerrhoden, Regierungsrat        | <b>AI</b> |
| Kanton Appenzell Ausserrhoden, Regierungsrat       | <b>AR</b> |
| Kanton Bern, Regierungsrat                         | <b>BE</b> |
| Kanton Basel-Landschaft, Regierungsrat             | <b>BL</b> |
| Kanton Basel-Stadt, Regierungsrat                  | <b>BS</b> |
| Canton de Fribourg, Conseil d'État                 | <b>FR</b> |
| Kanton Freiburg, Staatsrat                         |           |
| République et canton de Genève, Conseil d'État     | <b>GE</b> |
| Kanton Glarus, Regierungsrat                       | <b>GL</b> |
| Kanton Graubünden, Regierungsrat                   | <b>GR</b> |
| Chancellerie d'Etat du Canton du Jura              | <b>JU</b> |
| Kanton Luzern, Regierungsrat                       | <b>LU</b> |
| République et canton de Neuchâtel, Conseil d'État  | <b>NE</b> |
| Kanton Nidwalden, Regierungsrat                    | <b>NW</b> |
| Kanton Obwalden, Regierungsrat                     | <b>OW</b> |
| Kanton St. Gallen, Regierungsrat                   | <b>SG</b> |
| Kanton Schaffhausen, Regierungsrat                 | <b>SH</b> |
| Kanton Solothurn, Regierungsrat                    | <b>SO</b> |
| Kanton Schwyz, Regierungsrat                       | <b>SZ</b> |
| Kanton Thurgau, Regierungsrat                      | <b>TG</b> |
| Repubblica e Cantone Ticino, il Consiglio di Stato | <b>TI</b> |
| Kanton Uri, Regierungsrat                          | <b>UR</b> |
| Canton de Vaud, Conseil d'État                     | <b>VD</b> |
| Canton du Valais, Conseil d'État                   | <b>VS</b> |
| Kanton Wallis, Staatsrat                           |           |
| Kanton Zug, Regierungsrat                          | <b>ZG</b> |
| Kanton Zürich, Regierungsrat                       | <b>ZH</b> |



## **Politische Parteien / Partis politiques / Partiti politici**

### **FDP.Die Liberalen**

PLR.Les Libéraux-Radicaux

PLR.I Liberali Radicali

### **FDP**

PLR

PLR

### **Sozialdemokratische Partei der Schweiz**

Parti socialiste suisse

Partito socialista svizzero

### **SP**

PSS

PSS

### **Schweizerische Volkspartei**

Union Démocratique du Centre

Unione Democratica di Centro

### **SVP**

UDC

UDC

## **Bundesgerichte / Tribunaux fédéraux / Tribunali federali**

### **Bundesgericht**

Tribunal fédéral

Tribunale federale

### **BGer**

TF

TF

Schweizerisches Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

### **BVGer**

TAF

TAF

**Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete / Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national / Associazioni mantello nazionali dei Comuni delle città e delle regioni di montagna**

### **Schweizerischer Städteverband**

Union des villes suisses

Unione delle città svizzere

### **SSV**

UVS

UCS

**Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / Associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national / Associazioni mantello nazionali dell'economia**

|                                           |            |
|-------------------------------------------|------------|
| <b>Schweizerischer Gewerkschaftsbund</b>  | <b>SGB</b> |
| Union syndicale suisse                    | USS        |
| Unione sindacale svizzera                 | USS        |
| <b>Schweizerischer Arbeitgeberverband</b> | <b>SAV</b> |
| Union patronale suisse                    | UPS        |
| Unione svizzera degli imprenditori        | USI        |

**Weitere interessierte Kreise / autres milieux concernés / Le cerchie interessate**

|                                                                                               |               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| <b>AsyLex</b>                                                                                 | <b>AsyLex</b> |
| <b>Evangelische Frauen Schweiz</b>                                                            | <b>EFS</b>    |
| Femmes protestantes en Suisse                                                                 | FPS           |
| <b>Konferenz der städtischen und kantonalen Integrationsbeauftragten</b>                      | <b>KID</b>    |
| <b>Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren</b>              | <b>KKJPD</b>  |
| Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police      | CCDJP         |
| Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia | CDDGP         |
| <b>Schweizerische Kriminalistische Gesellschaft</b>                                           | <b>SKG</b>    |
| Société Suisse de droit pénal                                                                 | SSDP          |
| Società svizzera di diritto penale                                                            | SSDP          |
| <b>Swiss International Air Lines Ltd.</b>                                                     | <b>SWISS</b>  |
| <b>Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden</b>                                          | <b>VKM</b>    |
| Association des services cantonaux de migration                                               | ASM           |
| Associazione dei servizi cantonali di migrazione                                              | ASM           |

\* \* \*