



Juillet 2019

Reprise et mise en œuvre des réformes relatives au système d'information Schengen (SIS) « Développements de l'acquis de Schengen », et inscription des expulsions pénales dans le SYMIC et établissement d'une statistique étendue dans le domaine du retour

Rapport sur les résultats de la procédure de consultation

Table des matières

1	Contexte	3
2	Déroulement de la procédure de consultation et aperçu des résultats	5
2.1	Remarques liminaires	5
2.2	Synthèse des résultats de la procédure de consultation	5
2.3	Résultats concernant le SIS (projet 1).....	7
2.3.1	Règlement (UE) 2018/1862 (règlement SIS Police)	8
2.3.2	Règlement (UE) 2018/1861 (règlement SIS Frontière)	10
2.3.3	Règlement (UE) 2018/1860 (règlement SIS Retour)	12
2.4	Résultats de la modification de la LDEA (projet 2)	13
2.5	Questions relatives aux règlements portant sur le SIS	17
2.5.1	SIS Police	17
2.5.2	SIS Retour	17
	Liste des organismes ayant répondu	20
	Annexe.....	23

1 Contexte

Dans le cadre de l'accord d'association à Schengen (AAS)¹, la Suisse s'est engagée à reprendre tous les développements de l'acquis de Schengen (art. 2, par. 3, et art. 7 AAS). La reprise d'un nouvel acte législatif obéit alors à une procédure particulière, laquelle englobe la notification du développement par les organes européens compétents et la transmission d'une note de réponse par la Suisse.

Le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne (UE) ont adopté, le 28 novembre 2018, un train de réformes qui concerne trois règlements et dont le but est de développer le Système d'information Schengen (SIS II)² sur les plans matériel et technique. Ces réformes modifieront et compléteront progressivement les actes juridiques en vigueur pendant une période transitoire. Ces actes seront ensuite totalement remplacés à partir de la date de mise en service du nouveau système définie par la Commission européenne. Le SIS II se fondera alors sur trois règlements de l'UE, qui régissent la gestion et l'utilisation du système dans divers domaines :

- le règlement (UE) 2018/1862³ concerne le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (ci-après règlement SIS Police) ;
- le règlement (UE) 2018/1861⁴ réglemente l'utilisation du système à des fins de contrôles aux frontières (ci-après règlement SIS Frontière) et;
- le règlement (UE) 2018/1860⁵ sert de base à l'utilisation du SIS II en vue du retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (ci-après règlement SIS Retour).

Le SIS II est un système électronique de recherches de personnes et d'objets géré conjointement par les États Schengen. Il contient des informations sur des personnes disparues – notamment des enfants –, recherchées par la police et la justice ou frappées d'une interdiction d'entrée ainsi que sur des objets volés (par ex. des voitures ou des armes). Le SIS II est l'instrument le plus performant pour assurer une coopération efficace entre les autorités migratoires, policières, douanières et judiciaires au sein de l'UE et des États associés à Schengen ; il contribue ainsi largement à assurer un niveau élevé de sécurité.

¹ RS 0.362.31

² SIS II constitue la deuxième génération - qu'il convient aujourd'hui de développer - du système d'information Schengen (SIS).

³ Règlement (UE) 2018/1862 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale, modifiant et abrogeant la décision 2007/533/JAI du Conseil, et abrogeant le règlement (CE) no 1986/2006 du Parlement européen et du Conseil et la décision 2010/261/UE de la Commission, version du JO L 312 du 7.12.2018, p. 56

⁴ Règlement (UE) 2018/1861 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine des vérifications aux frontières, modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et modifiant et abrogeant le règlement (CE) n° 1987/2006, version du JO L 312 du 7.12.2018, p. 14

⁵ Règlement (UE) 2018/1860 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 relatif à l'utilisation du système d'information Schengen aux fins du retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, version du JO L 312 du 7.12.2018, p. 1

Le SIS II est très utilisé également en Suisse, où sont effectuées chaque jour de 300 000 à 350 000 consultations. Depuis son introduction en 2008, les réponses positives quotidiennes dans des recherches de personnes ou d'objets de Suisse ou de l'étranger ont presque doublé du fait des nombreuses consultations. La correspondance liée aux réponses positives a, elle aussi, augmenté d'un tiers depuis 2008. C'est le point de contact national SIRENE Suisse⁶ à l'Office fédéral de la police (fedpol) qui est responsable de toutes les recherches dans le SIS II, de l'échange d'informations national et international en rapport avec les données du SIS et du traitement rapide des réponses positives.

Les nouveautés proposées visent à harmoniser les procédures nationales d'utilisation du SIS II, notamment pour ce qui est des infractions liées au terrorisme et des enlèvements d'enfants par l'un des deux parents. Il faut en outre, par exemple, veiller à ce qu'il soit possible d'enregistrer dans le SIS II, en plus de nouvelles catégories de recherches, d'autres données biométriques en vue d'une identification (ADN pour les personnes disparues, empreintes palmaires, traces de suspects inconnus relevées sur les lieux d'une infraction). Dès que la technologie permettant de comparer une image faciale avec la photographie d'une pièce d'identité sera développée, il faudra qu'elle puisse être utilisée aux portes automatiques des frontières extérieures de Schengen lors des entrées/sorties. Les interdictions d'entrée et les décisions de renvoi doivent impérativement être introduites dans le système. Il faut par ailleurs que Frontex, l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, se dote d'une interface technique en vue d'une connexion au SIS afin d'accéder aux données et d'y effectuer des recherches. Enfin, il s'agit aussi d'octroyer à Europol des droits supplémentaires d'accès aux données du SIS II pour que l'agence européenne puisse y effectuer des recherches dans le cadre de son mandat.

Les trois présents règlements ont été rédigés en réponse aux attaques terroristes perpétrées dans l'espace Schengen et aux défis toujours plus grands qu'il faut relever dans le domaine de la migration. Ils visent à améliorer encore la coopération transfrontalière et à accroître la sécurité intérieure.

Les trois règlements européens ont été notifiés à la Suisse le 20 novembre 2018 en tant que développements de l'acquis de Schengen. Le 19 décembre 2018, le Conseil fédéral a approuvé les échanges de notes relatifs à la reprise des règlements, sous réserve de l'approbation du Parlement.

Certes, ces règlements de l'UE sont en principe directement applicables. Pour autant, ils comportent des dispositions dont la mise en œuvre nécessite de modifier des lois fédérales et le droit d'exécution y relatif. Les nouvelles exigences de l'UE imposent également de modifier la base légale du RIPOLE et de la partie nationale du Système d'information Schengen (N-SIS) (art. 15 et 16 de la loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération ; LSIP). Sachant qu'il faut désormais également saisir les décisions de retour dans le SIS, de nouvelles bases légales doivent être créées dans la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI), la loi sur l'asile (LAsi) et la loi fédérale sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (LDEA) (art. 68a ss AP-LEI, art. 45a AP-LAsi, art. 7 et 9 LDEA). Enfin, l'accès du SEM au système AFIS doit être redéfini dans le code pénal (CP) (art. 354 CP).

⁶ SIRENE est l'acronyme de Supplementary Information Request at the National Entry.

2 Déroutement de la procédure de consultation et aperçu des résultats

2.1 Remarques liminaires

Le présent rapport sur les résultats de la procédure de consultation indique quelles dispositions ont été accueillies de manière favorable, négative ou critique. Il précise en outre si des modifications ont été proposées. Le participant qui accepte le projet de manière générale est considéré comme acceptant toutes les dispositions hormis celles qu'il rejette de manière explicite. De même, celui qui rejette le projet de manière générale est considéré comme rejetant toutes les dispositions sauf celles qu'il accepte de manière explicite.

Le présent rapport livre une synthèse des résultats de la consultation. La liste des participants qui se sont exprimés figure au ch. 3. Pour le détail, se reporter au texte original des avis sur le site Internet de la Chancellerie fédérale⁷.

2.2 Synthèse des résultats de la procédure de consultation

La procédure de consultation a été menée conformément à l'art. 3, al. 1, let. b et c, de la loi sur la consultation (LCo)⁸.

25 cantons, quatre partis politiques, quatre associations faitières, le Tribunal fédéral (TF), le Tribunal administratif fédéral (TAF) et onze milieux intéressés y ont répondu, pour un total de 46 prises de position. Parmi ces participants, neuf (**OW, SZ, TF, UPS, ACS, ASM², FPS, CDI** et **SSDP**) ont expressément renoncé à formuler un avis.

TAF demande que sa réponse soit présentée comme une abstention et non comme une acceptation.

AR, BE, BS, GL et **LU** accueillent favorablement le projet et les modifications y afférentes. Leur avis se limite à des réponses aux questions. **ZG** approuve la réforme du SIS ainsi que la modification de la LDEA et renonce à soumettre des propositions. **FER, OSAR** et **CCPCS** se félicitent du train de réformes du SIS. **EPER** ne se prononce que sur la mise en œuvre du règlement SIS Frontière et le rejette.

AG, AI, BL, FR, GE, GR, JU, NE, NW, SG, SH, SO, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH, ASM, UVS, PBD, PS, UDC, PLR et **CCDJP** sont favorables au projet dans son ensemble et formulent quelques remarques.

PS demande une mise en œuvre proportionnée des développements de l'acquis de Schengen et attache une importance particulière à la protection des données. **VS** se réfère également à la protection des données et pense qu'une attention particulière doit être portée à ce sujet. Il estime que la protection des données doit être traitée conjointement au niveau fédéral et cantonal.

AsyL et **USS** se montrent critiques à l'égard des règlements portant sur le SIS, **AsyL** même à l'égard de l'ensemble du SIS. Toutefois, au vu de son attitude favorable à l'accord de Schengen, **SGB** respecte la nécessité de mettre en œuvre les règlements pertinents sur le plan national. Selon **USS** et **AsyL**, la Suisse, dans sa mise en œuvre, va bien au-delà des exigences du droit européen. **USS, AsyL** et **OSAR** demandent que la Suisse se borne à procéder aux adaptations requises et à mettre en œuvre les développements de l'acquis de Schengen dans le respect des droits humains.

⁷ Rapport sur les résultats de la procédure de consultation sur www.bk.admin.ch.

⁸ RS 172.061

AG, AI, BL, GR, JU, NE, SG, SH, SO, ZG, ZH, ASM et **CCDJP** soulignent le travail supplémentaire *considérable* auquel les cantons doivent s'attendre en raison des modifications législatives proposées. **TI**, en revanche, considère que le projet n'entraînera pas un travail administratif ou financier supplémentaire trop conséquent pour les autorités cantonales.

FR, GE, JU, NW, SO, TI, VD, VS, ZG, CCDJP, FER, CCPCS et **PBD** se félicitent particulièrement du fait que ces nouveautés renforceront la sécurité dans les États Schengen. **JU, SO** et **ASM** plébiscitent les efforts déployés par l'UE pour lutter contre la migration illégale et intensifier le rapatriement des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

BL et **TI** soulignent que les nouveautés proposées servent, d'une part, à harmoniser les procédures nationales mais peuvent, d'autre part, également offrir de nouvelles possibilités de recherche d'objets et de centralisation de données biométriques.

PBD demande à la Confédération une répartition claire des nouvelles tâches et obligations afin d'éviter les redondances. En outre, **PBD** et **UDC** souhaitent que les dépenses et les surcoûts prévus soient présentés plus clairement dans le message.

UDC exige de clarifier les conséquences du projet dans certains domaines, notamment concernant l'application de la directive sur le retour⁹ pour l'exécution d'une expulsion pénale en vertu de l'art. 121, al. 3 à 6, de la Constitution fédérale (Cst.).

Du fait que les entrées et suppressions supplémentaires dans les systèmes correspondants n'iront pas sans entraîner des surcoûts conséquents, **UVS** suggère de vérifier toutes les étapes du processus sous l'angle d'une éventuelle automatisation et, dans la mesure où leur automatisation peut être réalisée, de la mettre effectivement en œuvre.

⁹ Directive 2008/115/CE

2.3 Résultats concernant le SIS (projet 1)

BL et **FER** relèvent que le SIS II est indispensable à la recherche d'objets et de personnes en Suisse et que l'échange international d'informations revêt une importance capitale. **BL** approuve le fait que les nouvelles dispositions permettent le transfert de données biométriques des bases de données AFIS et SYMIC du SEM vers le SIS. **BL** considère également comme important que les interdictions d'entrée et les décisions de renvoi doivent impérativement être saisies dans le système.

BL, FR, SO, VD, VS, PBD, CCDJP, CCPCS et **FER** font remarquer que les trois règlements SIS visent à améliorer la coopération transfrontalière et la sécurité dans l'espace Schengen. **PBD** et **JU** estiment que ces changements liés au développement de l'acquis de Schengen sont dans l'intérêt de la Suisse. Pour le **PBD**, des solutions supranationales sont également nécessaires dans le domaine de la migration.

AI, GE et **FER** se réjouissent également du développement du SIS, qui a démontré son efficacité et son efficience dans la coopération entre les autorités migratoires, les services de police, les douanes et les autorités judiciaires et apporte une contribution essentielle au maintien de la sécurité dans notre pays.

Bien que **JU** fasse remarquer que, d'un côté, les développements de l'acquis de Schengen ne laissent généralement qu'une faible marge de manœuvre à la Suisse, ce canton ne doute, d'un autre côté, ni de la pertinence ni de la justesse des changements induits. **JU** estime par ailleurs que le SIS revêt une grande importance pour la Suisse et que rejeter ces changements pourrait entraîner pour la Suisse la perte de son statut de pays associé à l'accord de Schengen. Pour **PBD**, un retrait de Schengen entraînerait des coûts considérablement plus élevés que les nouvelles obligations décrites dans le projet.

UR et **CCDJP** sont favorables à une intensification des efforts de l'UE pour lutter contre l'immigration illégale en Europe. Ces efforts portent notamment sur le renvoi des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, qui doivent quitter la Suisse et l'espace Schengen conformément à la directive européenne sur le retour.

UDC et **SO** se félicitent de l'enregistrement obligatoire, dans le SIS, des données biométriques de personnes liées au terrorisme. Toutefois, comme les contrôles systématiques aux frontières intérieures restent interdits, **UDC** se demande si le train de réformes liées au SIS sera efficace sur le plan sécuritaire.

USS voit certes d'un bon œil les améliorations prévues pour la protection des personnes vulnérables, mais s'oppose au possible durcissement de la loi en ce qui concerne les rapatriements. Il souligne également que cette modification législative ne doit pas conduire à un durcissement du régime de l'asile.

VS et **CCPCS** approuvent les nouvelles catégories de signalements et les nouvelles possibilités de coopération policière et se déclarent favorables à une meilleure application de la législation dans le domaine des migrations (décisions de renvoi et interdictions d'entrée).

Coûts supplémentaires pour les cantons

AG, BL, GR, VD, ASM et **CCDJP** mettent en évidence les principales tâches et obligations que les autorités cantonales compétentes en matière de migration auront à remplir à la suite de ces changements, et qui entraîneront des dépenses supplémentaires considérables. Les autorités cantonales en question devront enregistrer les décisions de renvoi dans le SYMIC puis les effacer une fois le renvoi exécuté. En outre, les données biométriques, pour peu qu'elles n'aient pas encore été saisies dans le SYMIC, devront également y être enregistrées. En outre, les données devront en permanence être réactualisées.

TI estime au contraire que le projet n'entraînera pas de charges administratives ou financières supplémentaires significative pour les autorités cantonales.

Protection des données

S'agissant des explications sur la protection des données concernant les trois règlements sur le SIS, **ZH** renvoie à l'avis du contrôleur européen de la protection des données¹⁰.

PS considère que la collecte et la transmission d'une quantité considérable de données sensibles sur lesquelles est basé le SIS sont problématiques. **USS** et **OSAR** insistent sur la nécessité de garder un œil sur le respect de la protection des données.

USS et **AsyL** craignent un risque accru d'abus en raison de l'absence de contrôle supranational des droits à la protection des données. Ces deux participants soutiennent que les droits d'accès des différents acteurs doivent être soumis à des exigences particulièrement élevées et qu'il ne doit pas être conclu à la légère à l'existence d'un cas de nécessité présumé. Ainsi, l'accès aux données doit être soigneusement pesé pour chaque jeu de données.

Compétences en matière de saisie des données dans le SIS

AG souhaite que la Confédération réglemente clairement les nouvelles obligations concernant la saisie des données. En effet, si de nouvelles obligations sont certes prévues en la matière dans différents domaines, il n'est pas précisé qui doit se charger de la saisie (à titre d'exemple, se référer à l'art. 68a LEI et aux art. 15, al. 3, let. d^{bis}, et 16, al. 4, let. f et g, de la loi fédérale sur les systèmes d'information de police de la Confédération ; LSIP).

Art. 15, al. 3, LSIP (système de recherches informatisées de police)

TI souligne que, pour l'autorité compétente, la nouvelle utilisation du RIPOL n'entraîne aucune nouvelle compétence de diffusion des signalements visés à l'art. 15, al. 3.

2.3.1 Règlement (UE) 2018/1862 (règlement SIS Police)

AG, FR, GR et **SO** sont favorables à la reprise et à la mise en œuvre de la base légale nécessaire pour permettre l'utilisation du SIS eu égard à l'extension des critères de signalement (notamment les signalements concernant des personnes disparues ou vulnérables et le signalement de personnes et d'objets pour des demandes de recherche). **FR** fait observer qu'un surcroît de travail, actuellement difficile à évaluer, s'ensuivra pour la police cantonale.

GR et **UDC** sont favorables au règlement SIS Police, tant du point de vue policier que sous l'angle de la protection des enfants. **GR** estime que ce système offrira des possibilités supplémentaires à la police, ce qui devrait faciliter son travail sans générer pour autant un effort considérable. **GR** et **UDC** estiment en outre qu'une extension ciblée, pertinente et proportionnée des mesures de protection de l'enfance inscrites dans le règlement répond à un besoin.

NE espère que cet engagement supplémentaire aura un impact concret et prouvera son efficacité sur le travail de recherche concernant les personnes suspectées de terrorisme dans l'espace Schengen et que, grâce à la saisie de données relatives aux adultes et enfants

¹⁰ https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-05-02_sis_ii_opinion_fr.pdf (dernière consultation le 02.05.2019)

vulnérables, il assurera également une meilleure protection des mineurs et des potentielles victimes de violences sexuelles.

SO se félicite, en particulier, de l'obligation de signaler les terroristes présumés, ainsi que de l'ajout de données telles que les empreintes palmaires ou les images faciales et les profils ADN des personnes disparues. **SO** estime par ailleurs pertinent de pouvoir recourir au signalement préventif pour assurer, d'une part, la protection des personnes susceptibles d'être victimes de la traite des êtres humains ou d'enlèvement, et d'autre part, la prévention de certains dangers.

TI est favorable, en particulier, aux nouveaux art. 20, 21, 38 et 40 du règlement SIS Police.

Durée de signalement

SG estime que les délais de signalement de personnes et d'objets dans le SIS devraient en général s'élever à dix ans pour chacune des deux catégories de signalements.

Accès au SIS pour le Service de renseignement de la Confédération (SRC)

Le SRC a accès à des données personnelles sensibles. Selon le **PS**, il faut définir plus clairement au niveau législatif ce que l'on doit entendre par infractions terroristes ou autres infractions pénales graves, au sens de l'art. 16, al. 5, let. a^{bis}, AP-LEI. Il convient ainsi de préciser qu'il s'agit d'infractions passibles d'une peine privative de liberté minimale de trois ans.

Accès des offices des armes

UDC émet des réserves au sujet de l'accès des offices des armes au SIS. Le message devrait indiquer plus clairement les conséquences à attendre pour les citoyens qui demandent un permis d'acquisition d'armes.

Signalements d'objets aux fins de saisie ou de preuves dans une procédure pénale

SO approuve l'admission de nouveaux signalements d'objets aux fins de saisie ou de preuves et de signalements de données dactyloscopiques en vue d'identifier des personnes recherchées.

Clause de délégation au Conseil fédéral

PS souhaite que les dispositions relatives à la protection et à la sécurité des données visées à l'art. 16, al. 9, let. a à g, AP-LSIP soient inscrites dans la loi et non au niveau de l'ordonnance.

Autres

SG estime important que l'annexe 5 soit ajoutée au signalement en cas de disparition de personnes ayant besoin de protection. En outre, les signalements doivent être saisis dans le RIPOL, ou seulement dans un système unique, ou être visibles dans le RIPOL.

2.3.2 Règlement (UE) 2018/1861 (règlement SIS Frontière)

SO considère que les nouvelles informations à recueillir (par ex., le type d'interdiction d'entrée et les données relatives aux documents d'identification des personnes frappées d'une interdiction d'entrée) sont utiles tant aux autorités migratoires compétentes qu'aux services de police. Ces informations sont plus spécifiques et elles permettent de prendre plus rapidement les mesures appropriées. **PLR** s'attend à ce que le fait de préciser les catégories de données liées aux interdictions d'entrée et de rendre leur signalement désormais obligatoire se traduise par une exécution plus systématique des rapatriements.

Accès des autorités nationales

TI approuve l'idée de conférer un accès élargi au SIS aux services de migration et aux autorités compétentes en matière d'asile.

GE note que l'AFD et les polices cantonales seront les premières concernées par ce développement.

Obligation de prononcer une interdiction d'entrée

TI se réjouit qu'il devienne obligatoire de prononcer des interdictions d'entrée, en particulier, à l'encontre de personnes soupçonnées d'être impliquées dans des activités terroristes. **TI** estime que le catalogue de données à collecter, précisé à l'al. 2, est pertinent.

TAF formule des observations au sujet de la reprise du règlement SIS Frontière. Il s'interroge sur la pertinence de prononcer une interdiction d'entrée à l'encontre de tout étranger qui a attenté à la sécurité et à l'ordre publics en Suisse ou les a compromis (cf. art. 24, al. 1, let. a, du règlement SIS Frontière), car il s'agissait là auparavant d'une disposition potestative (art. 67, al. 2, let. a, LEI). Du point de vue du **TAF**, il convient à chaque fois de vérifier sous l'angle individuel si un signalement dans le SIS est proportionné et de procéder à une évaluation au cas par cas.

TAF se demande si des interdictions d'entrée seront effectivement prononcées plus fréquemment au vu de la dérogation prévue à l'art. 67, al. 2, LEI ; la jurisprudence à venir le dira.

Pour **AG**, la question qui se pose est celle des conditions à remplir en cas d'atteinte à la sécurité et à l'ordre publics pour que le canton doive demander le prononcé de l'interdiction d'entrée obligatoire visée à l'art. 67 LEI.

EPER et **OSAR** estiment qu'il n'y a pas lieu de modifier l'art. 67 LEI. À leur avis, l'art. 24 du règlement SIS Frontière suffit et ne prévoit ni élargissement du champ des infractions ni durcissement en matière d'exécution. La révision entraînerait une aggravation de la situation juridique des migrantes, si bien que l'un comme l'autre la rejettent.

USS, **AsyL** et **OSAR** pensent aussi qu'une interdiction d'entrée obligatoire en cas de violation des art. 115 ou 118 LEI aurait des conséquences fatales pour la majorité des requérants d'asile. Une porte d'entrée devrait toujours rester ouverte aux requérants d'asile. De ce point de vue, la suppression de tout pouvoir discrétionnaire en matière d'interdiction d'entrée constituerait un grand pas en arrière.

OSAR considère les nouvelles infractions donnant lieu à une interdiction d'entrée (art. 115 à 118 LEI) comme superflues, car elles ne sont pas imposées par le train de réformes du SIS et n'ont aucun rapport avec le terrorisme. Le droit en vigueur, en effet, permet déjà de prononcer une interdiction d'entrée en cas d'atteinte à la sécurité ou à l'ordre publics ou si ceux-ci sont compromis (art. 61, al. 2, let. a, LEI).

OSAR critique également la pratique de la Suisse. La Suisse est l'un des pays européens les plus restrictifs lorsqu'il est question de criminaliser toute aide humanitaire en matière d'entrée ou de séjour. C'est pourquoi **OSAR** soutient l'initiative parlementaire Mazzone 18.461 visant à en finir avec le délit de solidarité. Pour cette raison également, il estime qu'il faut s'abstenir de recourir à l'interdiction d'entrée dans les cas de sanction prévus aux art. 115 ss LEI.

Communication des condamnations aux offices migratoires

NE approuve au contraire que lorsqu'une personne a commis un délit lié au droit de séjour ou tenté de commettre un tel délit (par ex., en vertu de l'art. 115 ou 118 LEI), une interdiction d'entrée doit être prononcée et inscrite dans le SIS. Il faudra alors rendre les autorités judiciaires attentives à leur obligation de transmettre les condamnations aux autorités migratoires afin que l'inscription puisse être effectuée (comme dans les cas d'expulsion pénale).

Suppression de l'art. 67, al. 2, let. a, AP-LEI

PS demande la suppression de la possibilité de prononcer une interdiction d'entrée liée aux coûts occasionnés en matière d'aide sociale, cette mesure étant discriminatoire.

Confirmation de retour

NE se félicite en particulier du fait que les autorités de contrôle à la frontière seraient soumises à l'obligation de confirmer dans tous les cas qu'une personne enregistrée a quitté le territoire Schengen. Ce serait un moyen utile pour contrôler l'exécution des décisions.

Saisie de données biométriques

FR est favorable aux modifications apportées par le règlement SIS Frontière. En ce qui concerne les données biométriques, **FR** recommande qu'elles soient transmises directement de l'AFIS aux services cantonaux des migrations. Sinon, les services de police seraient confrontés à une charge de travail supplémentaire considérable.

TI se déclare favorable à une généralisation de la saisie des empreintes digitales dans le SIS et de la collecte de données biométriques dans le SYMIC, conformément à l'art. 68a, al. 4, AP-LEI.

Transmission automatique des données biométriques

PS estime qu'il convient d'être particulièrement prudent lors de la transmission de données biométriques. Il rejette la transmission automatisée des données biométriques du SEM au SIS (art. 68, al. 3, phrase 2, AP-LEI). En cas de transmission, une attention particulière devrait être accordée à la sécurité des données.

Saisie de données visant à prévenir les usurpations d'identité

TI considère que les données complémentaires relatives à la prévention de l'usurpation d'identité en vertu de l'art. 47 seront très utiles pour les autorités migratoires. Il estime, en effet, qu'elles contribueront à prévenir l'usurpation d'identité, en particulier dans les procédures de visa et d'autorisation de séjour.

2.3.3 Règlement (UE) 2018/1860 (règlement SIS Retour)

JU, NE, SO, TI et UDC approuvent ce développement, qui permet de lutter contre la migration illégale et d'assurer le renvoi des ressortissants d'États tiers qui séjournent illégalement dans l'espace Schengen. **NE** et **UDC** sont favorables à ces nouvelles saisies, qui simplifient aussi la reconnaissance des décisions de renvoi dans l'espace Schengen. **UDC** se demande sur quelle base se fonderait le rapatriement dans le pays d'origine. **VD** estime que la reconnaissance des décisions implique une nouvelle décision en Suisse et des procédures similaires. La charge de travail est plus grande que pour des décisions de renvoi classiques.

OSAR est d'avis que la reconnaissance mutuelle des décisions de renvoi pose problème, car il estime qu'en Europe, la pratique en matière d'asile n'est pas uniforme. Chaque entrée dans le SIS doit respecter le principe de non-refoulement des réfugiés garanti par le droit international.

SO considère que l'obligation d'enregistrer les décisions de renvoi ainsi que la confirmation de départ constituent de bons moyens d'assurer de la transparence sur le statut de séjour des personnes concernées.

USS et **AsyL**, en revanche, critiquent cette nouvelle catégorie de signalement des décisions de renvoi, qui simplifie considérablement l'exécution de renvois dans le pays d'origine ou de provenance. **USS, AsyL et OSAR** estiment que l'application de ce règlement ne devrait pas avoir pour effet de porter atteinte à des principes fondamentaux du droit international, tels l'interdiction de refoulement des réfugiés.

TI accueille favorablement, en particulier, la consultation préalable prévue à l'art. 9 et l'enregistrement des décisions de renvoi.

UR fait également remarquer que le résultat des discussions menées au sein du groupe de travail national Renvoi SIS, qui s'est penché de manière intense sur le travail de mise en œuvre, doit être pris en compte à titre complémentaire.

Surcroît de travail

AG est sceptique au sujet de la déclaration figurant dans le rapport explicatif selon laquelle les informations pertinentes seront automatiquement transmises au SIS II pour autant que les conditions du règlement SIS Retour soient remplies. **AG** craint une absence de solution informatique qui entraînera des coûts supplémentaires considérables pour les cantons. **FR** et **JU** soulignent également le travail supplémentaire que la saisie obligatoire de ces données occasionnera pour les cantons, en particulier pour la police et les autorités migratoires.

Bien qu'il approuve la volonté d'améliorer la coopération et l'échange d'informations entre les États Schengen, **FR** estime que le rapport entre l'effort à fournir et le résultat à en escompter sera disproportionné. **FR** estime que les polices cantonales auront de nouvelles mesures à prendre en cas de contrôle d'une personne signalée aux fins de retour (remplir les formulaires pour le bureau Sirène) en sus de la procédure usuelle pour les infractions à la LEI. Il convient dans certains cas de prendre contact avec l'État qui a émis le signalement afin qu'il se prononce sur les mesures à prendre. **VD** estime que la mise à jour des signalements représentera une lourde charge de travail.

Champ d'application de la directive sur le retour

Pour **AG**, il n'est pas clair si les renvois exécutés conformément à l'art. 64, al. 1, let. c, LEI (refus ou révocation d'une autorisation) devront désormais être signalés dans le SYMIC ou si

sont seuls concernés les renvois exécutés conformément à l'art. 64, al. 1, let. a et b, LEI (absence d'autorisation ou étranger ne remplissant pas ou plus les conditions d'entrée). Ce point devra être précisé.

UDC demande au Conseil fédéral d'expliquer clairement les conséquences de l'application de la directive sur le retour pour l'expulsion pénale. Il convient d'examiner si l'application pourrait être annulée après coup et si la durée maximale de détention, qui s'élève à 18 mois, pourrait être prolongée en cas de non-application de la directive sur le retour. Devrait également être examinée la question de la saisie de l'admission provisoire dans le SIS.

Décisions d'exécution des expulsions pénales par les cantons

ZU et **ASM** se réfèrent au texte de l'art. 68a, al. 1, AP-LEI. Ils contestent que le délai de départ imparti après qu'une décision d'expulsion pénale est devenue exécutoire constitue une décision formelle. Ils estiment au contraire que la fixation d'un délai de départ ne constitue qu'une simple activité d'exécution et que, partant, il n'est pas nécessaire qu'il soit entériné par une décision formelle. **ASM** et **ZH** proposent donc de reformuler comme suit cette disposition : « *invitations des cantons à quitter le territoire suisse à la suite d'une expulsion...* ».

Saisie biométrique

UR, **VD** et **ASM** soulignent, par ailleurs, que l'enregistrement systématique des données biométriques concerne les personnes à l'encontre desquelles une décision de renvoi de l'espace Schengen a été prononcée. Cet enregistrement est ensuite complété par le renvoi ordonné, ce qui garantit de pouvoir en permanence identifier les intéressés. Une solution pragmatique à cet effet devrait être proposée dans le SYMIC.

La saisie de données biométriques par différentes autorités (DFAE/visas, bureau des passeports, police cantonale) devrait être coordonnée afin de pouvoir les utiliser par la suite dans le cadre d'un rapatriement.

VD aimerait que la collecte de biométrie ait lieu avant que la décision de renvoi ne soit rendue afin de s'assurer que la personne concernée collabore à la saisie. Idéalement, la collecte devrait avoir lieu lors du dépôt de la demande d'autorisation de séjour. **VD** doute que la disposition proposée permette une saisie anticipée.

Relation avec l'interdiction d'entrée

En outre, **UR** et **ASM** soulignent qu'en plus de la décision de renvoi, une mesure d'éloignement de l'ensemble de l'espace Schengen doit être ordonnée en parallèle, et ce, de façon systématique.

2.4 Résultats de la modification de la LDEA (projet 2)

JU accueille favorablement la saisie de nouvelles données à des fins statistiques. Il s'agit là d'un outil nécessaire pour disposer d'informations et d'analyses utiles, même si celles-ci ne sont pas destinées aux cantons.

AI, **GE**, **SO**, **ZG**, **ASM**, **USS** et **CCDJP** considèrent également qu'une statistique des retours serait judicieuse, car elle permettrait d'afficher les expulsions pénales dans le SYMIC et de produire également des statistiques complètes sur les renvois. **UDC** approuve expressément

la saisie des expulsions pénales dans le SYMIC (clause de rigueur comprise). Toutefois, **USS** souligne que la prudence requise en matière de protection des données est de rigueur s'agissant des statistiques sur les renvois.

BL et **UDC** font remarquer qu'en plus du suivi du retour des ressortissants de pays tiers, on pourra également en attendre des améliorations statistiques, lesquelles avaient d'ailleurs été demandées par des interventions parlementaires.

GE et **PBD** estiment que les compétences du SEM et des autorités cantonales doivent être définies de manière précise.

Surcroît de travail pour les cantons

AI, FR, JU, ZG et **ASM** approuvent les nouveautés proposées, mais **AI, FR, GR, JU, SO, VD, ZG** et **ASM** évoquent le surcroît de travail *significatif* que la modification de la LDEA et les règlements sur le SIS engendreront pour les autorités compétentes en matière de migration. Ces participants supposent que des ressources en personnel supplémentaires nécessaires pour accomplir les nouvelles tâches pourraient varier selon les cantons.

FR, JU et **ASM** demandent également que les cantons reçoivent une compensation financière pour ces mesures (en application de l'art. 10, al. 2, du Tarif des émoluments LEI). **FR** propose que si une compensation financière n'est pas possible, la Confédération obtienne les informations requises auprès des tribunaux pénaux, de sorte que les cantons n'aient à exécuter que les tâches essentielles inhérentes à Schengen.

JU propose que les nouvelles tâches qui incombent aux cantons soient compensées par la réduction de la part revenant à la Confédération sur les émoluments perçus par les cantons dans le domaine de la police des étrangers.

TI, en revanche, estime que le projet n'entraînera pas un surcroît important de charges administratives ou financières pour les autorités cantonales. Bien que davantage de données doivent être enregistrées, l'information ne sera plus transmise au SEM. Il admet qu'il y aura un transfert de tâches entre la police cantonale et l'autorité compétente en matière de migrations, mais ce transfert fonctionnera dans les deux sens, de sorte qu'il sera équilibré et qu'il n'y a donc pas lieu de s'attendre à ce que les services de police subissent de trop lourdes retombées.

GE dit avoir anticipé cette problématique et avoir déjà des effectifs supplémentaires pour procéder à l'inscription des expulsions pénales.

Interfaces entre les systèmes

AG, BL, SH, SO, ZH, ASM, UVS et **CCDJP** exigent de la Confédération qu'elle veille à ce que les interfaces nécessaires entre les systèmes d'information (VOSTRA, SYMIC, RIPOL, SIS, EES) soient prêtes à temps et que le traitement des données soit automatisé autant que possible, estimant qu'il y a tout lieu de craindre que, sinon, les mêmes données doivent être saisies plusieurs fois. **VS** souhaite pouvoir disposer de ces interfaces déjà à la mise en œuvre des règlements SIS.

Période transitoire lors de la mise en œuvre

GE recommande qu'une courte période d'observation d'environ six mois soit prévue pour établir la charge supplémentaire induite par les modifications. Cette approche devrait

permettre de savoir si les ressources supplémentaires apparemment nécessaires sont vraiment indispensables.

Coopération avec les autorités judiciaires

TI et **NE** font remarquer que cette nouveauté exigera une bonne coopération entre tribunaux pénaux, services de police et autorités migratoires entre le moment où une décision est rendue et celui de son exécution.

GE souligne que la question du transfert devra encore être réglée, car les mesures prononcées à l'encontre des ressortissants de pays tiers ne peuvent aujourd'hui être enregistrées dans le SIS que sur décision judiciaire.

Art. 3, al. 4^{bis}, AP-LDEA

SH, **ZH** et **ASM** expliquent que les obligations de saisie des données prévues à l'art. 3, al. 4^{bis}, AP-LDEA ne servent qu'à des fins statistiques et ne seront d'aucune utilité pour les autorités migratoires cantonales. À cet égard, **AG** convient également qu'il est d'autant plus important de créer les interfaces nécessaires (en particulier entre VOSTRA et SYMIC) et de minimiser les tâches administratives. **ASM** fait remarquer que des entretiens et une modification des droits d'accès seront nécessaires si l'on prévoit qu'il incombe aux autorités migratoires cantonales d'effectuer cet enregistrement dans VOSTRA.

SH fait par ailleurs remarquer que la saisie de données sur les expulsions pénales et les infractions perd de son utilité si les autorités pénales, au lieu de saisir ces données dans VOSTRA comme d'habitude, doivent les saisir dans le SYMIC.

TI, par contre, trouve utile la saisie dans le SYMIC. Pour des raisons d'efficacité, **TI** se félicite que l'autorité responsable de l'exécution de l'expulsion pénale ait accès au SYMIC et puisse collecter elle-même les données nécessaires sans la participation du SEM.

Saisie des décisions de renvoi (art. 3, al. 4^{bis}, let. a, AP-LDEA)

NW se réfère à la let. a et présume que les décisions mentionnées sont celles visées à l'art. 64a, al. 1, LEI. Si tel est le cas, cette disposition devrait être modifiée en conséquence.

Renonciation au prononcé de l'expulsion pénale et infractions commises (art. 3, al. 4^{bis}, let. e et g, AP-LDEA)

ASM estime que, contrairement aux explications figurant dans le rapport explicatif, les informations sur l'application de la clause de rigueur (conformément aux art. 66a, al. 2, CP et 49a, al. 2, CPM) ne concernent pas les autorités migratoires cantonales. Ces dernières partent du principe que l'autorité compétente appelée à procéder à la saisie des données selon l'énoncé de loi est le service cantonal des migrations lui-même. Dans son avis, **ASM** rejette toutefois expressément l'idée d'assumer cette tâche, qui sert à évaluer les arrêts rendus par des tribunaux pénaux, et ce, à des fins uniquement statistiques.

SO fait observer que les autorités cantonales ayant compétence, selon le AP-LDEA, pour l'enregistrement de la renonciation à prononcer une expulsion pénale dans le SYMIC ne sont pas toujours en possession des informations nécessaires. **ZH** souligne qu'il s'agit là de statistiques des autorités pénales, raison pour laquelle les données correspondantes doivent être enregistrées dans VOSTRA et non dans le SYMIC. Si toutefois l'enregistrement des

données dans le SYMIC devait tout de même être prévu, **SO, ZH et ASM** estiment que cette tâche devrait alors incomber au SEM.

Il en va de même de la saisie des infractions pénales commises, visé à l'art. 3, al. 4^{bis}, let. g, AP-LDEA. **ASM** indique clairement que les autorités migratoires cantonales, en tant qu'autorités chargées de l'exécution des renvois, ne se considèrent pas comme responsables de la tenue dans le SYMIC d'une statistique des condamnations pénales.

FR demande que les prononcés d'expulsion et les renonciations au prononcé d'une expulsion obligatoire soient saisis par les tribunaux dans le SYMIC. Il n'est pas pertinent qu'il incombe à un service de migration qui gère le suivi d'une condamnation pénale jusqu'à son entrée en force pour assurer une inscription dans le système SYMIC à des fins statistiques. Il en est de même pour la mention dans le SYMIC des délits pénaux commis.

FR propose de prévoir dans la loi que les instances judiciaires communiquent directement au SEM toutes leurs décisions entrées en force qui prononcent une expulsion pénale ou qui y renoncent.

Rapatriements forcés et volontaires (art. 3, al. 4^{bis}, let. f, h et i, AP-LDEA)

TI se réfère à la désignation du retour et souligne que, pour éviter tout malentendu, les expressions *retour volontaire* et *retour forcé* devraient être remplacées par *retour accompagné* et *retour non accompagné*.

Art. 9, al. 1, let. b, AP-LDEA

AG estime que l'art. 9, al. 1, let. b, LDEA manque de clarté : les droits d'accès sont étendus afin que les autorités cantonales compétentes dans le domaine de l'exécution des expulsions pénales puissent enregistrer les données dans le système. Actuellement, les offices cantonaux des migrations signalent les expulsions pénales à VOSTRA à l'aide d'un formulaire et ne procèdent à aucune inscription dans le SYMIC. Sur la base des documents disponibles, on ne sait pas exactement ce que souhaite la Confédération, ni quelle forme concrète doit être adoptée.

Droits d'accès aux fins d'expulsions pénales

GE observe qu'il y a d'autres questions techniques et logistiques, notamment en ce qui concerne l'accès et l'enregistrement directs dans le RIPOL par les autorités compétentes dans le domaine de l'exécution des expulsions pénales visées à l'art. 15, al. 3, let. d^{bis}, LSIP.

GE estime que l'utilisation du N-SIS telle que prévue à l'art. 16, al. 2, let. b, LSIP prête à réflexion.

2.5 Questions relatives aux règlements portant sur le SIS¹¹

2.5.1 SIS Police

1. S'agissant du signalement à titre préventif des enfants et des adultes ayant besoin de protection (p. ex., victimes potentielles d'un mariage forcé ou de la traite des êtres humains), comme prévu à l'art. 32 du règlement SIS Police, est-il nécessaire de modifier les législations cantonales ?

Oui	Non	Pas encore en mesure de se prononcer	Pas de réponse
AG	SG	BS	AI
BE	GR		BL
ZG	NW		FR
AR			NE
SH			OW
GE			SO
UR			SZ
GL			TI
JU			VD
LU			VS
			ZH

2. La reprise dans les législations cantonales d'instruments nouvellement introduits à l'échelle européenne en matière d'investigations est-elle envisagée (cf. art. 36 du règlement SIS Police) ?

Oui	Non	Pas encore en mesure de se prononcer	Pas de réponse
AG	BE	BS	AI
ZG	SG	TI	BL
AR	NW		FR
SH	JU		NE
GE	LU		OW
UR			SO
GR			SZ
GL			VD
			VS
			ZH

2.5.2 SIS Retour

1. Combien environ de décisions de renvoi vos autorités rendent-elles par an ?

Canton	Nombre	Pas de réponse
ASM	- canton moyen : 50	BL

¹¹ Les réponses fournies par les cantons sont reproduites mot pour mot dans l'annexe.

	- grand canton : plusieurs centaines	
AI	De l'ordre d'un poste	FR
AG	560 (sans les interdictions d'entrée)	NE
BE	600 renvois	OW
ZG	50 décisions de renvoi + 10 expulsions pénales	SH
AR	12 à 15 décisions de renvoi	SO
GE	1224 décisions de renvoi (y compris expulsion pénale)	SZ
BS	500 décisions de renvoi	TI
SG	500 décisions de renvoi 420 renvois	VD
UR	Entre 85 et 224 décisions de renvoi	VS
GR	40 à 50 décisions de renvoi portant sur des ressortissants de pays tiers	
GL	50 à 70 décisions de renvoi	
NW	Entre 5 et 10 décisions de renvoi	
JU	Estimation de 15 décisions d'expulsion ou de renvoi	
LU	200 à 220 décisions de renvoi	
ZH	4800 décisions de renvoi	

2. Quelle charge de travail supplémentaire va, selon vous, représenter la saisie des données dans le SYMIC et, partant, dans le SIS ?

Canton	Étendue	Pas de réponse
ASM	Aucune information possible	BL
AG	Environ 15 à 20 minutes par cas	FR
AI	Aucune information possible	NE
BE	Aucune charge supplémentaire significative	OW
ZG	Aucune information possible	SH
AR	Charge supplémentaire modérée	SO
GE	Aucune information possible	SZ
BS	Environ 30 minutes par cas	TI
SG	Aucune information possible	VD
UR	2 à 3 minutes par cas	VS
GR	Aucune information possible	ZH
GL	Aucune charge supplémentaire significative	
NW	Environ 10 %	
JU	Aucune information possible	
LU	Environ 35 heures	

3. Quels effectifs supplémentaires vont, selon vous, être nécessaires pour mettre en œuvre le règlement SIS Retour et inscrire les expulsions pénales dans le SYMIC ?

Canton	Étendue	Pas de réponse
ASM	Aucune information possible	BE
AG	Charge de travail de 10 %	BL
AR	Effectif supplémentaire modéré	FR
AI	Aucune information possible	GE

BS	Environ 0,2 poste	NE
SG	Poste à 50 %	OW
UR	Aucune ressource supplémentaire en personnel n'est nécessaire	SH
GR	Aucune information possible	SO
GL	Aucune ressource supplémentaire en personnel n'est nécessaire	SZ
NW	Environ 10 %.	TI
JU	Aucune information possible	VD
LU	Environ 35 heures	VS
ZG	Aucune information possible	ZH

Liste des organismes ayant répondu

Kantone / Cantons / Cantoni

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

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 PS PSS
Schweizerische Volkspartei Union Démocratique du Centre Unione Democratica di Centro	SVP UDC UDC
Bürgerlich-Demokratische Partei Schweiz Partie Bourgeois-Démocratique Suisse Partito Borghese-Democratico Svizzera	BDP PBD PBD

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 faîtières 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 Gemeindeverband Association des Communes Suisses Associazione dei Comuni Svizzeri	SGV ACS ACS
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

Schweizerischer Arbeitgeberverband Union patronale suisse Unione svizzera degli imprenditori	SAV UPS USI
Schweizerischer Gewerkschaftsbund Union syndicale suisse Unione sindacale svizzera	SGB USS USS

Weitere interessierte Kreise / Autres milieux concernés / Le cerchie interessate

AsyLex	AsyL
Evangelische Frauen Schweiz Femmes protestantes en Suisse	EFS FPS
Hilfswerk der evangelischen Kirchen Schweiz Entraide Protestante Suisse	HEKS EPER
Fédération des Entreprises Romandes	FER
Konferenz der städtischen und kantonalen Integrationsbeauftragten Conférence suisse des délégués cantonaux, communaux et régionaux à l'intégration	KID CDI
Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia	KKJPD CCDJP CDDGP
Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten Conférence des commandants des polices cantonales Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali	KKPKS CCPCS CCPCS
Schweizerische Flüchtlingshilfe Organisation suisse d'aide aux réfugiés	SFH OSAR
Schweizerische Kriminalistische Gesellschaft Société Suisse de droit pénal Società Svizzera di diritto penale	SKG SSDP SSDP
Schweizerische Vereinigung der Richterinnen und Richter Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire Associazione svizzera dei magistrati	SVR ASM ² ASM
Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden Association des services cantonaux de migration Associazione dei servizi cantonali di migrazione	VKM ASM ASM

Annexe

2.5 Questions relatives aux règlements portant sur le SIS et réponses détaillées

SIS Police

1. S'agissant du signalement à titre préventif des enfants et des adultes ayant besoin de protection (p. ex., victimes potentielles d'un mariage forcé ou de la traite des êtres humains), comme prévu à l'art. 32 du règlement SIS Police, est-il nécessaire de modifier les législations cantonales ?

AG: Ja - § 33 des Gesetzes über die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit (Polizeigesetz, PolG) des Kantons Aargau muss entsprechend angepasst werden.

BE: Die polizeipräventiven Ausschreibungen sind im kantonalen Polizeigesetz geregelt. Dieses sieht ab 1. Januar 2020 Ausschreibungen von schutzbedürftigen Personen lediglich bei vermissten, entwichenen oder entlaufenen Personen vor. Personen, deren Aufenthalt im Kanton Bern bekannt ist und die aus übergeordneten präventiven Schutzgründen ausgeschrieben werden sollen kennt das kantonale Recht nicht. Diese Ausschreibungsmöglichkeit müsste deshalb im Polizeigesetz des Kantons ergänzt werden.

ZG: Unserer Einschätzung nach müsste die Möglichkeit zur präventiven Ausschreibung von schutzbedürftigen Kindern und Erwachsenen (wie bereits die verdeckte Registrierung) ins kantonale Polizeirecht aufgenommen werden.

AR: Zu den aufgeworfenen Fragen kann bemerkt werden, dass vorgesehen ist, die nötigen Anpassungen auf kantonaler Ebene im Zusammenhang mit der Verordnung «SIS-Polizei» im Rahmen der sich derzeit in Revision befindlichen Polizeigesetzgebung vorzunehmen.

SH: Bezüglich der Frage zur Notwendigkeit einer kantonalen Gesetzesanpassung aufgrund der «SIS Polizei» können wir Ihnen mitteilen, dass wir für die Ausschreibung verletzbarer Personen eine genügend bestimmte Gesetzesgrundlage schaffen müssen.

GE: Aucune disposition cantonale ne traite actuellement de la problématique du signalement préventif des enfants et des adultes ayant besoin de protection. Dans la mesure où la réglementation des signalements de personnes vulnérables relève de la compétence des cantons (prévention générale des menaces), la mise en œuvre de l'article 32 du Règlement SIS Police nécessite effectivement des modifications légales, voire l'adoption de nouvelles dispositions cantonales spécifiques.

BS: Es wird noch abgeklärt, welche Fälle auf kantonaler Ebene unter Artikel 32 der EU-Verordnung « SIS Polizei » zu subsumieren sind. Unter Umständen bedarf es einer entsprechenden kantonalen gesetzlichen Anpassung.

SG: Eine Anpassung der kantonalen Rechtsordnung erscheint uns nicht notwendig.

UR: Die Möglichkeit zur präventiven Ausschreibung von schutzbedürftigen Kindern und Erwachsenen (z. B. potenzielle Opfer von Zwangsheirat oder Menschenhandel), wie sie in Artikel 32 der EU Verordnung «SIS Polizei» vorgesehen ist, wird ausdrücklich begrüsst. Ebenso begrüssen wir die Aufnahme ins kantonale Polizeirecht, wie das bereits bei der verdeckten Registrierung der Fall ist.

GR: Die kantonale Rechtsordnung benötigt für eine präventive Ausschreibung von schutzbedürftigen Kindern und Erwachsenen keine Anpassung.

GL: Es ist davon auszugehen, dass eine Anpassung des kantonalen Polizeigesetzes (GS VA/11/1) erforderlich sein wird. Dessen Art. 38 regelt die Fälle, in denen eine polizeiliche Ausschreibung gestattet ist.

NW: Aus unserer Sicht bedarf es keiner rechtlichen Anpassung. Die präventive Ausschreibung ist mit der aktuellen Grundlage abgedeckt.

JU: Des adaptations de la législation cantonale ne sont pas à exclure, dans les domaines de la police, de la protection de l'enfant et de l'adulte notamment. Les autorités compétentes en la matière devraient dès lors être informées directement afin de pouvoir, le cas échéant, coordonner leur action et disposer du temps nécessaire pour effectuer les adaptations législatives concernant la réglementation des signalements de personnes vulnérables.

LU: Zur Umsetzung im Kanton Luzern wäre eine Anpassung von § 11 des Gesetzes über die Luzerner Polizei vom 27. Januar 1998 (Polizeigesetz; SRL Nr. 350) notwendig, sofern der Polizei die Kompetenz für den Entscheid über einen Eintrag zukommen soll.

2. La reprise dans les législations cantonales d'instruments nouvellement introduits à l'échelle européenne en matière d'investigations est-elle envisagée (cf. art. 36 du règlement SIS Police) ?

AG: Ja, diese Absicht besteht. Hierzu muss ebenfalls § 33 PolG des Kantons Aargau entsprechend angepasst werden.

BE: Der operative Nutzen der präventiven Ermittlungsanfrage wird vom Regierungsrat als gering eingestuft, da diese Massnahme sehr selten zur Anwendung gelangen würde. Aus diesem Grund besteht bisher keine konkrete Absicht, die präventive Ermittlungsanfrage im kantonalen Polizeigesetz aufzunehmen. Der Regierungsrat schliesst sich deshalb der Haltung des Bundesrates an, vorerst Erfahrungen aus der Anwendung der verdeckten Registrierung zu sammeln. Im Kanton Bern wird die verdeckte Registrierung erst mit der Einführung des neuen Polizeigesetzes ab 1. Januar 2020 möglich sein.

ZG: Gemäss dem erläuternden Bericht des SEM zu den Vorlagen setzt die Ausschreibung einer Ermittlungsanfrage eine entsprechende landesrechtliche Grundlage voraus. Dabei steht es den Schengen-Staaten frei, die Ermittlungsanfrage landesrechtlich einzuführen. Nachdem das Instrument der Ausschreibung von Ermittlungsanfragen vom Kanton Zug begrüsst wird, wird auch dessen Übernahme in die kantonale Rechtsordnung geprüft.

AR: Zu den aufgeworfenen Fragen kann bemerkt werden, dass vorgesehen ist, die nötigen Anpassungen auf kantonaler Ebene im Zusammenhang mit der Verordnung «SIS-Polizei» im Rahmen der sich derzeit in Revision befindlichen Polizeigesetzgebung vorzunehmen.

SH: Ebenso bedürfte die «gezielte Kontrolle» und die «Ermittlungsanfrage» einer entsprechenden Regelung. Wir werden die Aufnahme entsprechender Bestimmungen im Rahmen der bevorstehenden Revision des Polizeigesetzes des Kantons Schaffhausen näher zu prüfen haben.

GE: Pour ce qui est du signalement concernant des personnes et des objets aux fins de contrôles discrets, de contrôles d'investigation ou de contrôles spécifiques (article 36 du Règlement SIS Police), pour prévenir un danger, en dehors d'une procédure pénale, il n'est pas prévu actuellement dans une base légale formelle, ni au niveau fédéral, ni au niveau cantonal. Dès lors, une base légale cantonale reposant sur le respect du principe de proportionnalité serait nécessaire à l'acquisition de ce développement Schengen.

BS: Diese Entscheidung wurde noch nicht gefällt.

SG: Eine Anpassung der kantonalen Rechtsordnung erscheint uns nicht notwendig.

UR: Wir begrüßen die Aufnahme des auf europäischer Ebene neu einzuführenden Instruments der Ermittlungsanfrage ins kantonale Polizeirecht.

GR: Die Übernahme des Instruments der Ermittlungsanfrage in die kantonale Rechtsordnung wird in Erwägung gezogen.

GL: Es ist vorgesehen, das Instrument der Ermittlungsanfrage in die kantonale Rechtsordnung zu übernehmen.

NW: Nein. Die Kompetenzen der Ermittlungsanfrage sind in der aktuellen kantonalen Gesetzgebung ausreichend definiert.

JU: Considérant que le droit européen n'oblige pas la Suisse à introduire le contrôle d'investigation dans son droit national, le Gouvernement jurassien, à l'instar du Conseil fédéral, n'entend pas mettre en œuvre immédiatement cette mesure. Il semble judicieux, dans un premier temps, d'acquérir de l'expérience quant à l'utilisation de la surveillance discrète et du contrôle ciblé pour prévenir un danger.

LU: Die neue Ausschreibungskategorie « Ermittlungsanfrage » ist im Polizeigesetz nicht vorgesehen. Innerhalb von Strafverfahren sind diese Anfragen gestützt auf die Strafprozessordnung möglich. Ausserhalb von Strafverfahren (Ermittlungsanfrage zum Zwecke der Gefahrenabwehr) fehlen die gesetzlichen Grundlagen beim Bund und im Kanton Luzern. Da der Bundesrat vorerst auf eine Ausweitung auf Fälle ausserhalb von Strafverfahren verzichten will, hegen wir diesbezüglich keine anderen Absichten.

TI: Bezweifelt, ob für Artikel 36 eine genügende gesetzliche Grundlage besteht. Dies sei bei der Umsetzung zu überprüfen.

SIS Retour

1. Combien environ de décisions de renvoi vos autorités rendent-elles par an ?

ASM: Zu den vom SEM verfügten Wegweisungen dürften jährlich für einen mittleren Kanton schätzungsweise rund 50 kantonale Wegweisungsverfügungen sowie rund 10 Landesverweisungen hinzukommen. In den grossen Kantonen werden jährlich mehrere Hundert (z. B. im Kanton Bern 600) ausländerrechtliche Wegweisungen verfügt.

AI: Die Anzahl der Fälle bewegt sich im einstelligen Bereich.

AG: Durchschnittswerte der Jahre 2014-2018:

- 400 Wegweisungen gemäss Art. 64 Absatz 1 Bst. a und b AIG
- 86 Wegweisungen gemäss Art. 64 Absatz 1 Bst. c AIG
- im Bereich Aufenthaltsregelung zusätzlich noch ca. 4 Entscheide pro Jahr

Total: ca. 500 Rückkehrentscheidungen pro Jahr (ohne vollzogene Landesverweisungen [seit Oktober 2016 insgesamt 61], die ebenfalls eingetragen werden müssen, und ohne Einreiseverbote).

BE: Im Zusammenhang mit der Verordnung „SIS Rückkehr“ werden im Kanton Bern jährlich rund 600 ausländerrechtliche Wegweisungen verfügt.

ZG: Zu den vom SEM verfügten Wegweisungen dürften jährlich schätzungsweise rund 50 kantonale Wegweisungsverfügungen sowie rund 10 Landesverweisungen hinzukommen.

AR: Zu den Fragen im Rahmen der Verordnungen «SIS-Rückkehr» kann vermerkt werden, dass mit 12 bis 15 Rückkehrentscheide pro Jahr gerechnet wird.

GE: Au cours des trois dernières années, le canton de Genève a rendu en moyenne 824 décisions de renvoi fondées sur l'art. 64 de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI). Entre 2017 et 2018, 725 expulsions judiciaires ont par ailleurs été prononcées, ce qui représente une moyenne de 363 expulsions par an. Ce chiffre, qui dépasse désormais les 400 expulsions annuelles, devrait se stabiliser. En outre, 236 inscriptions au RIPOL/VOSTRA sont effectuées par année par les services de police ou les autorités judiciaires sur demande de l'autorité cantonale chargée de l'exécution des expulsions.

BS: Es werden pro Jahr ca. 500 Rückkehrentscheide des Migrationsamts des Kantons Basel-Stadt getroffen.

SG: Rund 500 Rückkehrentscheide auf kantonaler Ebene im Rahmen des AIG und rund 420 Ausschaffungen auf kantonaler Ebene im Rahmen des AIG und AsylG.

UR: Die Anzahl Wegweisungen schwankt von Jahr zu Jahr relativ stark. In den vergangenen fünf Jahren hat die Migrationsbehörde Uri zwischen 85 (2014) und 224 (2016) Rückkehrentscheide gefällt.

GR: Der Kanton Graubünden hat ca. 40 bis 50 Standard- und formelle Wegweisungsverfügungen (Rückkehrentscheide) von Drittstaatsangehörigen pro Jahr.

GL: Es werden im Jahr 50-70 Rückkehrentscheide gefällt.

NW: Die Migration Nidwalden fällt durchschnittlich zwischen 5 und 10 Rückkehrentscheide pro Jahr. Bis dato sind dies primär Entscheide bezogen auf Kriminaltouristen; eine Landesverweisung musste die Migration Nidwalden seit Oktober 2016 noch keine vollziehen.

JU: Les expulsions judiciaires et les décisions de renvoi rendues par l'autorité cantonale des migrations sont estimées à une quinzaine par année.

LU: Im Kanton Luzern werden ca. 200-220 Rückkehrentscheide pro Jahr gefällt.

2. Quelle charge de travail supplémentaire va, selon vous, représenter la saisie des données dans le SYMIC et, partant, dans le SIS ?

ASM: Es ist zum aktuellen Zeitpunkt ohne Detailkenntnisse zum N-SIS schwierig abzuschätzen, wieviel zusätzlichen Aufwand die Umsetzung der Verordnung «SIS-Rückkehr» verursachen wird. Aufgrund des zu erwartenden Rückgangs der Vollzugszahlen nach der Neustrukturierung des Asylbereichs (alle Dublin-Fälle verbleiben in den Standortkantonen der Bundeszentren) stellt sich für die VKM die Frage, ob die zusätzlich anfallenden Aufgaben mit dem vorhandenen Personal abgedeckt werden können.

AG: Dies ist schwierig zu beurteilen, da im heutigen Zeitpunkt noch keine definitive Regelung vorliegt. Inskünftig müssen alle Wegweisungen im SIS ausgeschrieben werden (ohne Art. 64a und Art. 64c Absatz 1 Bst. a AIG), dies – wenn vorhanden – mit Fingerabdrücken, Licht- und Gesichtsbildern. Zudem muss eine erfolgte Ausreise erfasst werden. Sollte diese mit einem separaten SIRENE-Formular erfasst werden müssen, benötigt die kantonale Migrationsbehörde (Amt für Migration und Integration Kanton Aargau [MIKA] dafür zusätzliche Zeit. Im Weiteren müsste das MIKA via Kantonspolizei (KAPO) Fingerabdruckbogen und Fotos beschaffen. Der Zeitaufwand pro Fall beträgt schätzungsweise 15-20 Minuten. Unklar ist, ob die erfasste Wegweisung im ZEMIS ins SIS übernommen wird (siehe Ziffer 2.3.2) und das MIKA im ZEMIS zusätzliche Daten erfassen muss.

AI: Es ist zum heutigen Zeitpunkt ohne Detailkenntnisse zum N-SIS schwierig abzuschätzen, wieviel Aufwand die neuen Verpflichtungen mit sich bringen werden.

BE: BE geht davon aus, dass die angestrebten Anpassungen keinen bedeutenden Mehraufwand hinsichtlich Fallerfassung in ZEMIS und SIS nach sich ziehen werden. Ein Personalmehrbedarf, der nur schwer quantifiziert werden kann, entstand mit der Einführung der strafrechtlichen Landesverweisung und der damit verbundenen bundesgesetzlichen Pflicht zum Erlass von Vollzugsverfügungen durch die kantonalen Migrationsämter. Der Mehrbedarf, der im Rahmen der Umsetzung der Verordnung „SIS Rückkehr“ für den Eintrag der entsprechenden Vollzugsdaten im ZEMIS und SIS entsteht, dürfte nicht bedeutend sein.

ZG: Ohne Detailkenntnisse zum nationalen Teil des Schengener Informationssystem ist es zum aktuellen Zeitpunkt schwierig abzuschätzen, wieviel Aufwand die neuen Verpflichtungen für die kantonalen Migrationsbehörden sowie die Zuger Polizei mit sich bringen. Es wird aber von einem deutlichen administrativen Mehraufwand ausgegangen.

AR: Die anderen Fragen zu den neuen Erfassungen und zum Personalmehrbedarf bei der Umsetzung der Verordnung SIS-Rückkehr können dahingehend beantwortet werden, dass sich der zusätzliche Aufwand in überschaubaren Grenzen halten dürfte.

GE: A ce stade, il paraît difficile d'estimer les effectifs supplémentaires nécessaires à la saisie dans SYMIC (et donc dans le SIS) des données prévues au nouvel art. 3, al. 4^{bis} de la loi fédérale sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (LDEA).

BS: Der zusätzliche Aufwand (Erfassung inklusive Abklärungen) wird auf rund zirka 30 Minuten pro Fall geschätzt.

SG: Der zusätzliche Aufwand kann mit dem heutigen Kenntnisstand nicht abgeschätzt werden.

UR: Wir gehen von einem kleinen Aufwand in der Grössenordnung von zwei bis drei Minuten pro Fall aus.

GR: Der zusätzliche Aufwand für die neuen Erfassungen im ZEMIS und entsprechend im SIS ist nicht absehbar und hängt massgeblich von der Anwendbarkeit des Programms und vom Umfang der Angaben ab. Sofern für eine Standardwegweisung die gleichen Angaben benötigt werden wie bei einer Landesverweisung, ist es ein erheblicher, nicht abschätzbarer Mehraufwand.

GL: Aufgrund der heutigen Erkenntnisse wird nicht mit einem erheblichen Mehraufwand gerechnet.

NW: Den zusätzlichen Aufwand (zeitlich und personell) für die Datenbearbeitung schätzen wir auf ca. 10 Prozent.

JU: Il n'est à l'heure actuelle pas possible, sur la seule base du rapport explicatif, de quantifier la charge de travail supplémentaire qu'engendrera la saisie des données par les autorités cantonales compétentes. Des simulations pratiques intégrant les nouvelles exigences réglementaires et légales, effectuées en collaboration avec les cantons permettraient d'apporter des éléments de réponse plus précis.

LU: Für die Luzerner Polizei ist der Mehraufwand sehr schwierig einzuschätzen (Umsetzungsarbeiten, Zunahme von Registrierungen und Abfragen, Ausbildungsbedarf bei den Einsatzkräften). Es können dazu keine verlässlichen Aussagen gemacht werden. Das Amt für Migration des Kantons Luzern schätzt den zusätzlichen Aufwand für die neuen Erfassungen im ZEMIS für Einträge im AIG-Bereich und im Bereich Landesverweise auf ca. 35 Stunden.

3. Quels effectifs supplémentaires vont, selon vous, être nécessaires pour mettre en oeuvre le règlement SIS Retour et inscrire les expulsions pénales dans le SYMIC ?

ASM: Siehe Antwort zur Frage 2. Es ist zum aktuellen Zeitpunkt schwierig abzuschätzen, wieviel zusätzlichen Aufwand die Umsetzung der Verordnung «SIS-Rückkehr» verursachen wird. Aufgrund des zu erwartenden Rückgangs der Vollzugszahlen nach der Neustrukturierung des Asylbereichs (alle Dublin-Fälle verbleiben in den Standortkantonen der Bundeszentren) stellt sich für die VKM die Frage, ob die zusätzlich anfallenden Aufgaben mit dem vorhandenen Personal abgedeckt werden können.

AG: Gerechnet mit den oben veranschlagten 20 Minuten ergibt sich allein für die Datenerfassung in den Systemen jährlich ein Gesamtaufwand von $500 \times 20 \text{ Minuten} = 20 \text{ Arbeitstage} = \text{Pensum von ca. 10\%}$. Der Bund spricht in Ziffer 5.2.2 ebenfalls von einem beträchtlichen administrativen Mehraufwand für die Kantone. Wichtig in diesem Zusammenhang ist, dass das MIKA einen möglichst vollumfänglichen SIS-Zugriff erhält, damit es seine Aufgabe richtig erfüllen kann; entsprechend sind auch die nötige Anzahl an Mitarbeitenden zu berechnen und ist die diesbezügliche bisherige restriktive Praxis der Bundesbehörden zu überdenken.

In Anbetracht des Umstands, dass gemäss der Vorlage zusätzliche Informationen wie Urteil, Gründe für Rückkehr, Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, Person ist bewaffnet oder gewalttätig, Familienangehöriger eines Unionsbürgers oder einer Unionsbürgerin oder mit Recht auf Freizügigkeit etc. erfasst und gewisse Ausschreibungen auch wieder gelöscht werden müssen, kann sich der vorstehend grob geschätzte Aufwand rasch in erheblichem Umfang erhöhen. Ebenfalls dürfte die Anzahl der durchzuführenden Konsultationsverfahren steigen; wie stark, ist jedoch aktuell nicht abschätzbar. Schliesslich ist auch noch der Mehraufwand bezüglich Einreiseverbote zu beachten (siehe weiter oben). Insgesamt dürfte der Gesamtaufwand deutlich über einem 10%-Pensum liegen.

AR: Die anderen Fragen zu den neuen Erfassungen und zum Personalmehrbedarf bei der Umsetzung der Verordnung SIS-Rückkehr können dahingehend beantwortet werden, dass sich der zusätzliche Aufwand in überschaubaren Grenzen halten dürfte.

AI: Es ist kaum abzuschätzen, wieviel Aufwand diese Umsetzung verursachen wird. Es besteht jedoch die Möglichkeit, dass der Mehraufwand durch die kleiner werdende Anzahl der asylrechtlichen Rückführungen aufgefangen werden kann.

BS: Für die Umsetzung der Verordnung «SIS Rückkehr» und der Landesverweisung im ZEMIS wird beim Migrationsamt des Kantons Basel-Stadt von einem Mehrbedarf von zirka 0.2 Stellen ausgegangen.

SG: Der Personalmehrbedarf ist schwierig abzuschätzen. Es wird jedoch geschätzt, dass eine zusätzliche 50% Stelle dieses zusätzliche Geschäft abfangen kann.

UR: Es ist für die Migrationsbehörde Uri mit einem gewissen Mehraufwand zu rechnen; zusätzliche Personalressourcen werden aber deswegen nicht notwendig sein.

GR: Auch hier ist mit einem erheblichen, aktuell nicht abschätzbaren Mehraufwand zu rechnen, welcher zusätzliches Personal erforderlich machen dürfte.

GL: Gemäss aktuellem Kenntnisstand sollte der entstehende Mehraufwand für die Umsetzung der Rechtsänderung ohne zusätzlichen Personalressourcen abgedeckt werden können.

NW: Den zusätzlichen Aufwand (zeitlich und personell) für die Datenbearbeitung schätzen wir auf ca. 10 Prozent.

JU: Il n'est à l'heure actuelle pas possible, sur la seule base du rapport explicatif de quantifier les effectifs supplémentaires pour mettre en œuvre le règlement SIS Retour et l'inscription des expulsions pénales. Des simulation pratiques intégrant les nouvelles exigence réglementaire et légales, effectuées en collaboration avec les cantons, permettraient d'apporter des éléments de réponse plus précis.

LU: Für die Luzerner Polizei ist der Mehraufwand sehr schwierig einzuschätzen (Umsetzungsarbeiten, Zunahme von Registrierungen und Abfragen, Ausbildungsbedarf bei den Einsatzkräften). Es können dazu keine verlässlichen Aussagen gemacht werden. Das Amt für Migration des Kantons Luzern schätzt den zusätzlichen Aufwand für die neuen Erfassungen im ZEMIS für Einträge im AIG-Bereich und im Bereich Landesverweise auf ca. 35 Stunden.

ZG: Siehe Antwort zur Frage 2. Es ist zum aktuellen Zeitpunkt schwierig abzuschätzen, wieviel zusätzlichen Aufwand die Umsetzung der Verordnung «SIS-Rückkehr» verursachen wird. Aus diesem Grund kann der Personalbedarf auch noch nicht fachgerecht geschätzt werden.

* * *