



Berne, mai 2025

Modifications d'ordonnances liées à la reprise et à la mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1717 modifiant le code frontières Schen- gen (développement de l'acquis de Schengen) et à une modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration

**Rapport explicatif
relatif à l'ouverture de la procédure de consultation**



Condensé

Le règlement (UE) 2024/1717 modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes a été notifié à la Suisse le 24 mai 2024 en vue de sa reprise en tant que développement de l'acquis de Schengen. Le 26 juin 2024, le Conseil fédéral a repris ce développement au moyen d'un échange de notes, sous réserve de l'accomplissement des exigences constitutionnelles requises.

Le règlement en question apporte plusieurs modifications au règlement (UE) 2016/399 (code frontières Schengen, CFS) afin de renforcer l'espace Schengen dans son ensemble et de garantir une application uniforme des dispositions aux frontières extérieures et intérieures Schengen.

Pour mettre en œuvre ce règlement, il y a lieu de modifier la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI ; RS 142.0) et la loi fédérale du 13 juin 2008 sur les systèmes d'information de police de la Confédération (LSIP ; RS 361 ; projet 1).

Par ailleurs, le Conseil fédéral a proposé deux modifications de la LEI indépendantes du développement de l'acquis de Schengen. La première vise à ce que la Mission permanente de la Suisse auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève (Mission suisse à Genève) et le Protocole du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) à Berne puissent accéder eux aussi au système national ETIAS (N-ETIAS), dans le cadre de la consultation de l'unité nationale du système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS ; unité nationale ETIAS), qui est rattachée au Secrétariat d'État aux migrations (SEM). Le processus de consultation pourra ainsi être uniformisé et simplifié (projet 2). La deuxième consiste à apporter quelques changements d'ordre rédactionnel aux dispositions de la LEI relatives aux frontières afin d'harmoniser la terminologie utilisée avec celle du CFS (projet 3).

Le Conseil fédéral a adopté le message le 7 mars 2025. Actuellement, les trois projets sont examinés par le Parlement.

Enfin, il y a lieu de modifier l'ordonnance sur l'entrée et l'octroi de visas (OEV ; RS 142.204), l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA ; RS 142.201), l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE ; RS 142.281) et l'ordonnance sur le système d'information central sur la migration (ordonnance SYMIC ; RS 142.513) afin de préciser certaines dispositions contenues dans les projets 1 et 3.

Quant aux dispositions d'exécution liées au projet 2, elles seront élaborées ultérieurement. En effet, elles doivent figurer dans l'ordonnance sur les systèmes européen et national d'information et d'autorisation concernant les voyages (OETIAS), qui n'a pas encore été adoptée et n'est donc pas encore en vigueur.

Table des matières

1	Contexte	5
1.1	Reprise du règlement (UE) 2024/1717	6
1.2	Modification de la LEI (changements d'ordre rédactionnel)	7
2	Grandes lignes du projet	7
2.1	Réglementation proposée	7
	<i>Modification de l'OEV</i>	7
	<i>Modification de l'OASA</i>	7
	<i>Modification de l'OERE</i>	7
	<i>Modification de l'ordonnance SYMIC</i>	8
2.2	Entrée en vigueur	8
3	Commentaires des dispositions	8
3.1	OEV	8
	<i>Art. 2, let. h et i</i>	8
	<i>Art. 3, al. 1, note de bas de page, art. 4, al. 1, note de bas de page, et art. 8, al. 2, let. a, note de bas de page</i>	9
	Section 2a	9
	Art. 10a	9
	Art. 10b	10
	Art. 11	10
	Art. 28, 1 ^{re} phrase, note de bas de page	10
	Art. 29	10
	Art. 29a, titre et al. 1	11
	Art. 30	11
	Art. 31	14
	Art. 32, titre et al. 2, let. e	14
	Art. 34b, al. 1, let. e, et art. 35, al. 3, let. c	14
	Art. 37	14
	Titres précédant la section 9 et la section 10	15
	Arti. 63, al. 1, 64, phrase introductive, 65 et 66	15
3.2	OASA	15
	Art. 83a, al. 1 et note de bas de page	15
	Art. 87, al. 1 ^{bis} , let. g, note de bas de page	15
	Art. 88a, titre et al. 2	15
3.3	OERE	16
	Art. 26d, titre	16
	Art. 26f, al. 2	16
	Section 2d	16
	Art. 26i	16
3.4	Ordonnance SYMIC	16
	Art. 20, al. 2 ^{bis}	16
	Annexe 1 Catalogue des données SYMIC	17
4	Conséquences pour la Confédération et les cantons	17
5	Aspects juridiques	18
5.1	Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	18

5.2	Relation avec le droit européen	18
6	Nécessité de procéder à une consultation	18

Rapport explicatif

1 Contexte

Le 7 mars 2025, le Conseil fédéral a adopté trois projets indépendants les uns des autres dans le cadre du message concernant l'approbation et la mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE sur la reprise du règlement (UE) 2024/1717 modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (développement de l'acquis de Schengen) et d'autres modifications de la LEI¹.

Le premier projet concerne l'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE sur la reprise du règlement (UE) 2024/1717 modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (développement de l'acquis de Schengen)². Le règlement (UE) 2024/1717³ précise et complète les conditions et procédures qui régissent la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures. En outre, il instaure des règles à suivre impérativement en cas de menace pour la santé publique, qui se fondent sur les enseignements tirés de la pandémie de COVID-19. Enfin, il met en place une nouvelle procédure de transfert pour lutter contre la migration secondaire à l'intérieur de l'espace Schengen. La mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1717 nécessite de modifier la LEI et la LSIP.

Le deuxième projet consiste à modifier la LEI⁴ afin que le Protocole du DFAE à Berne et la Mission suisse à Genève puissent désormais accéder eux aussi au système N-ETIAS : il sera ainsi possible, dans le cadre notamment du traitement des demandes d'autorisation de voyage ETIAS à validité territoriale et temporelle limitée, de consulter ces deux autorités via le système, ce qui permettra d'alléger et d'uniformiser le processus de consultation dans le cadre de l'octroi des autorisations de voyage ETIAS.

Le troisième projet vise à apporter des ajustements rédactionnels⁵ à des dispositions de la LEI relatives au code frontières Schengen afin d'uniformiser la terminologie utilisée en rapport avec le contrôle à la frontière (ci-après : modification de la LEI [changements d'ordre rédactionnel]) et de l'harmoniser avec celle du règlement (UE) 2016/399⁶ (CFS) afin d'accroître la transparence et la sécurité du droit. Les ajustements proposés n'entraînent aucune modification matérielle.

Les modifications liées aux trois projets sont en cours d'examen au Parlement⁷.

Le présent rapport explicatif porte sur les modifications qui doivent être apportées à l'OEV, à l'OASA, à l'OERE et à l'ordonnance SYMIC afin de mettre en œuvre les changements liés aux projets 1 et 3.

¹ FF 2025 1146

² FF 2025 1147

³ Règlement (UE) 2024/1717 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes, JO L 2024/1717, 20.6.2024.

⁴ FF 2025 1149

⁵ FF 2025 1147

⁶ Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), JO L 77 du 23.3.2016, p. 1.

⁷ Cf. www.parlement.ch > 25.032 « Règlement (UE) 2024/1717 modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (développement Schengen). Reprise et mise en œuvre et loi fédérale sur les étrangers et l'intégration. Modification »

1.1 Reprise du règlement (UE) 2024/1717

En adoptant le règlement (UE) 2024/1717, l'UE a décidé d'apporter plusieurs modifications au CFS pour permettre aux États Schengen et à l'ensemble de l'espace Schengen de répondre de manière plus ciblée et plus cohérente aux menaces majeures pour la santé publique, aux menaces résultant d'une instrumentalisation des migrants, au terrorisme et à la migration secondaire. Il s'agit notamment des modifications suivantes :

- *Mesures uniformes aux frontières extérieures en cas de menace pour la santé publique (art. 21 bis nCFS⁸)* : le Conseil de l'UE peut désormais prévoir des restrictions temporaires de déplacements aux frontières extérieures Schengen en cas de menace pour la santé publique, ceci afin de garantir une approche coordonnée et ayant force obligatoire pour l'ensemble de l'espace Schengen.
- *Mesures contre l'instrumentalisation des migrants aux frontières extérieures Schengen (art. 5, par. 4, nCFS)* : les dispositions du CFS portant sur les points de passage frontaliers et la surveillance des frontières ont été précisées afin d'apporter une réponse au rôle croissant que jouent les acteurs étatiques dans la facilitation artificielle de la migration irrégulière aux frontières extérieures de l'espace Schengen (fermeture de points de passage frontaliers et limitation des heures d'ouverture). Ces modifications doivent aussi permettre d'agir contre l'utilisation des personnes concernées comme moyens de pression.
- *Nouveau mécanisme de sauvegarde de Schengen en cas d'urgence de santé publique de grande ampleur (art. 28 nCFS)* : un cadre cohérent est créé pour la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures en cas d'urgence de santé publique de grande ampleur, à savoir qui touche plusieurs États membres de Schengen, qui met en péril le fonctionnement global de l'espace Schengen et contre laquelle les moyens prévus aux art. 21 bis et 23 nCFS ne sont pas suffisants. Les États Schengen peuvent réintroduire ces contrôles, selon une approche coordonnée, pour une durée de six mois et, si la menace persiste, les prolonger pour des périodes supplémentaires n'excédant pas six mois. Le CFS ne prévoit cependant pas explicitement de durée maximale totale. Toutefois, la Commission européenne examine régulièrement l'évolution de l'urgence de santé publique de grande ampleur afin d'évaluer si la mesure demeure justifiée et, dans le cas contraire, de proposer la levée du contrôle.
- *Nouvelles règles applicables à la réintroduction unilatérale du contrôle aux frontières intérieures par les États Schengen (art. 25 à 27 bis et 33 nCFS)* : les conditions et les procédures qui s'appliquaient jusque-là sont précisées et complétées ponctuellement par de nouvelles prescriptions. La durée maximale de ce contrôle est désormais fixée à trois ans.
- *Recours accru à des mesures de substitution aux frontières intérieures et dans la zone frontalière (art. 23 nCFS)* : dans les zones frontalières, les États Schengen peuvent recourir plus largement aux contrôles autres que le contrôle aux frontières intérieures. Lorsqu'ils envisagent de réintroduire ou de prolonger le contrôle aux frontières intérieures, ils doivent tout d'abord examiner si celui-ci peut être remplacé par d'autres mesures.
- *Nouvelle procédure de transfert dans le cadre de la coopération opérationnelle transfrontière entre les États Schengen (art. 23 bis et annexe XII nCFS)* : lorsque

⁸ L'abréviation nCFS désigne ci-après le code frontières Schengen (règlement [UE] 2016/399) dans sa version modifiée par le règlement (UE) 2024/1717.

des ressortissants de pays tiers en situation irrégulière sont appréhendés aux frontières intérieures dans le cadre de la coopération bilatérale transfrontière et qu'il apparaît clairement qu'ils sont entrés sur le territoire de l'un des États Schengen concernés en provenance directe de l'autre, il est désormais possible de les transférer vers l'État Schengen voisin en provenance duquel ils sont arrivés. Cette mesure ne s'applique cependant ni aux requérants d'asile ni aux bénéficiaires d'une protection internationale.

- *Limitation de l'incidence du contrôle aux frontières intérieures sur les régions transfrontalières (art. 39 et 42 ter nCFS)* : afin de limiter l'incidence du contrôle aux frontières intérieures sur les régions transfrontalières, sur les transports et, partant, sur le marché unique, ces régions doivent être notifiées à la Commission européenne.

1.2 Modification de la LEI (changements d'ordre rédactionnel)

Par souci de cohérence et afin d'harmoniser la terminologie de la LEI avec celle du CFS, un certain nombre de changements, pour la plupart d'ordre rédactionnel, ont été apportés au droit en vigueur, principalement aux dispositions relatives aux frontières.

2 Grandes lignes du projet

2.1 Réglementation proposée

Les modifications de l'OEV, de l'OASA, de l'OERE et de l'ordonnance SYMIC proposées ici sont les dispositions d'exécution nécessaires à la reprise et à la mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1717 et à la modification de la LEI (changements d'ordre rédactionnel). Les principales modifications sont brièvement présentées ci-après (explications plus détaillées sur l'ensemble au ch. 3).

Modification de l'OEV

La reprise et la mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1717 nécessitent de définir deux nouvelles expressions (« régions transfrontalières » et « région à risque »), d'aménager des exceptions aux restrictions d'entrée prévues à l'art. 65a, al. 1, P-LEI et de prévoir le refus d'octroyer des visas de court séjour aux personnes qui proviennent d'une région à risque. En outre, la procédure nationale applicable en cas de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures est précisée, tout comme le devoir de diligence des entreprises de transport aérien en cas d'urgence de santé publique de grande ampleur.

Divers changements d'ordre terminologique ont été effectués sur la base de la modification de la LEI (changements d'ordre rédactionnel), comme le remplacement de l'expression « contrôle des personnes » par celle de « contrôle à la frontière », ou encore le remplacement de l'expression « frontières intérieures de l'espace Schengen » par celle de « frontières intérieures Schengen ».

Modification de l'OASA

Les principales modifications de l'OASA concernent les notes de bas de page relatives au CFS et certains renvois à la LEI.

Modification de l'OERE

Un changement matériel est apporté à cette ordonnance en raison de l'obligation d'établir, en vertu du CFS, des statistiques concernant la procédure de renvoi au sens de l'art. 64c^{bis} P-LEI (cf. titre suivant l'art. 26h et art. 26i AP-OERE).

Modification de l'ordonnance SYMIC

L'ordonnance SYMIC est complétée par une disposition relative à l'établissement de statistiques identique à celle insérée dans l'OERE. Par ailleurs, la nouvelle procédure de renvoi prévue à l'art. 64c^{bis} P-LEI nécessite d'ajouter de nouveaux champs de données à l'annexe 1 de l'ordonnance SYMIC.

2.2 Entrée en vigueur

Les présentes modifications d'ordonnances doivent entrer en vigueur en même temps que la législation nationale mettant en œuvre le règlement (UE) 2024/1717 (projet 1) et les changements d'ordre rédactionnel de la LEI (projet 3). Sachant que la Suisse dispose d'un délai de deux ans pour mettre en œuvre les développements de l'acquis de Schengen, les modifications de lois et d'ordonnances liées au projet 1 doivent entrer en vigueur d'ici au 13 juin 2026. Le même échéancier est prévu pour les modifications de lois et d'ordonnances liées au projet 3.

3 Commentaires des dispositions

3.1 OEV

Art. 2, let. h et i

Pour faciliter la compréhension, les expressions « régions transfrontalières » (let. h) et « région à risque » (let. i) sont définies dans l'OEV.

Let. h

En cas de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures Schengen, il faudra désormais examiner l'incidence de cette mesure sur les régions transfrontalières, spécifiquement concernées. En vertu de l'art. 7, al. 2, P-LEI, le Conseil fédéral doit déterminer les régions en question par voie d'ordonnance, en accord avec les cantons et les pays limitrophes.

Dans cette perspective, le Conseil fédéral a élaboré une proposition au sujet de laquelle les cantons sont explicitement invités à se prononcer dans le cadre de la consultation. L'exigence selon laquelle les régions transfrontalières doivent être déterminées en accord avec les cantons est ainsi respectée.

Let. i

Dans tout l'espace Schengen, des restrictions d'entrée peuvent être ordonnées pour les personnes en provenance de pays ou régions à risque afin d'empêcher les voyages non essentiels à destination de l'espace Schengen en cas d'urgence de santé publique de grande ampleur (pandémie, par ex.). Les pays et régions à risque sont déterminés sur la base d'un règlement d'exécution que le Conseil de l'UE peut adopter en cas d'urgence de santé publique de grande ampleur, en vertu de l'art. 21 *bis* nCFS. Cette disposition permet à la Suisse, pour protéger la santé publique, de prendre sur son territoire des mesures plus strictes que celles prévues dans l'acte d'exécution du Conseil de l'UE. Les mesures en question se fondent alors sur l'art. 65a P-LEI et sur l'art. 41 de la loi sur les épidémies (LEp ; RS 818.101).

À la suite d'une simplification d'ordre terminologique, la définition contenue à la let. i porte uniquement sur l'expression « régions à risque », qui s'étend aussi bien à des États tiers qu'à certaines régions d'un État tiers.

Art. 3, al. 1, note de bas de page, art. 4, al. 1, note de bas de page, et art. 8, al. 2, let. a, note de bas de page

Dans l'ensemble des dispositions, les notes de bas de page se rapportant au CFS renvoient désormais à la note de bas de page relative à l'art. 1, al. 4, let. m.

Section 2a Restrictions d'entrée nécessaires à la protection de la santé publique

L'art. 21 *bis* nCFS habilite le Conseil de l'UE à appliquer des restrictions temporaires aux déplacements essentiels et non essentiels depuis les pays tiers vers l'espace Schengen afin de faire face à une urgence de santé publique de grande ampleur dans l'espace Schengen, tout en précisant que ces restrictions doivent être proportionnées et non discriminatoires. En vertu de ces restrictions, que le Conseil de l'UE adopte sous forme d'un règlement d'exécution, les États Schengen sont tenus de refuser l'entrée aux personnes concernées qui se présentent aux frontières extérieures Schengen. Le nouvel art. 65a P-LEI prévoit par ailleurs que, pour protéger la santé publique, le Conseil fédéral pourra ordonner des restrictions d'entrée et d'autres mesures visées à l'art. 41 LEp.

L'entrée en Suisse est refusée aux ressortissants d'États tiers qui souhaitent y entrer depuis une région à risque (définition à l'art. 2, al. 1, let. j, AP-OEV) afin d'accomplir un séjour sans activité lucrative non soumis à autorisation et d'une durée allant jusqu'à 90 jours. À cet égard, c'est en principe le pays ou la région à partir desquels l'entrée directe en Suisse est effectuée qui est déterminant. Toutefois, si l'entrée s'effectue par un ou plusieurs aéroports de transit (sans quitter la zone internationale de transit de l'aéroport), le pays déterminant pour l'entrée est le pays de départ initial et non le pays de transit.

La nouvelle section 2a précise les catégories de personnes qui sont exceptées de ces restrictions d'entrée. Elle détermine en outre dans quels cas des visas Schengen sont délivrés lorsque des restrictions d'entrée s'appliquent et quelle attestation obtiennent les ressortissants d'États tiers non soumis à l'obligation de visa.

**Art. 10a Exceptions aux restrictions d'entrée
(art. 5, al. 3, et art. 65a LEI)**

Al. 1

En plus des exceptions aux restrictions d'entrée régies par un règlement d'exécution du Conseil de l'UE (cf. art. 21 *bis*, par. 3 à 5, nCFS), le SEM peut, pour des motifs humanitaires ou d'intérêt national ou en raison d'obligations internationales, prévoir lui aussi des exceptions en appliquant par analogie l'art. 3, al. 4, OEV même si l'étranger est soumis à une restriction d'entrée en vertu du nouvel art. 65a, al. 1, P-LEI. Le SEM vérifie au cas par cas, sur demande, si une dérogation au refus d'entrée est justifiée.

L'art. 3, al. 4, OEV détermine dans quels cas le DFAE et le SEM peuvent, pour des motifs humanitaires, pour sauvegarder des intérêts nationaux ou en raison d'obligations internationales en vertu de l'art. 25 du code des visas⁹, accorder l'entrée en Suisse malgré le fait que les personnes en question ne remplissent pas certaines conditions requises pour l'octroi du visa, par exemple.

⁹ Règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (code des visas), JO L 243 du 15.9.2009, p. 1 ; modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2024/1415, JO L 2024/1415, 22.5.2024.

Al. 2

Une autorisation d'entrée en Suisse en vertu de l'al. 2 s'applique également au conjoint ou à la personne avec qui le titulaire de l'autorisation vit en partenariat enregistré, en concubinat ou dans une autre forme de partenariat (let. a), de même que pour ses enfants s'ils l'accompagnent lors de l'entrée (let. b). Par ailleurs, l'autorisation s'applique aussi aux personnes qui fournissent une aide au titulaire, en particulier lorsque celui-ci est une personne âgée, invalide, nécessitant des soins ou mineure (let. c).

Art. 10b *Attestation pour le voyage de ressortissants d'États tiers non soumis à l'obligation de visa*

Les voyages en cas d'urgence de santé publique de grande ampleur (pandémie, par ex.) sont entachés d'incertitudes liées aux diverses dispositions d'entrée. C'est pourquoi les ressortissants d'États tiers non soumis à l'obligation de visa peuvent demander si nécessaire à une représentation suisse à l'étranger ou au SEM, avant le début du voyage, une attestation confirmant que leur entrée en Suisse est possible, à présenter à l'aéroport, lors de l'enregistrement ou de l'embarquement, par exemple.

Art. 11 *Octroi d'un visa de court séjour*

Le contenu de l'actuel art. 11 OEV est désormais déplacé à l'al. 1. Aucun changement matériel n'a été apporté.

L'al. 2 dispose que l'octroi d'un visa Schengen (visa C) pour des séjours non soumis à autorisation sans exercice d'une activité lucrative jusqu'à 90 jours est refusé aux ressortissants d'États tiers qui souhaitent entrer en Suisse depuis un pays à risque ou une région à risque. Cette règle s'applique aussi aux demandes de visas qui concernent des voyages prévus à une date ultérieure et qui sont déposées dans le cadre du délai usuel pour soumettre une demande de visa (six mois). Elle ne s'applique pas aux demandes déposées par des personnes qui peuvent se prévaloir d'une exception aux restrictions d'entrée.

Art. 28, 1^{re} phrase, note de bas de page

La note de bas de page se rapportant au CFS contenue dans la présente disposition est modifiée pour renvoyer désormais à la note de bas de page relative à l'art. 1, al. 4, let. m.

Art. 29 *Aérodromes constituant une frontière extérieure Schengen* *(art. 9 LEI)*

Le titre et les alinéas de cette disposition subissent des changements d'ordre rédactionnel à des fins d'harmonisation avec le CFS.

Titre

L'expression « Frontières extérieures Schengen » est remplacée par « Aérodromes constituant une frontière extérieure Schengen ». Cette modification n'entraîne cependant aucun changement matériel.

Al. 1

Intitulé « Frontières extérieures Schengen », l'art. 29 OEV en vigueur dispose que le SEM fixe les frontières extérieures Schengen en Suisse, après entente avec l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF), les autorités fédérales et cantonales compétentes en matière de contrôle à la frontière et l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC). Cette règle devient obsolète, car elle est inscrite au niveau de la loi dans le cadre du projet 1 (art. 7, al. 3, P-LEI).

Le nouvel al. 1 reprend le contenu normatif de l'actuel al. 2, avec deux changements terminologiques : « frontières extérieures Schengen » est remplacé par « aéroport constituant une frontière extérieure Schengen » et « contrôles d'identité » par « contrôle à la frontière ». Ces modifications n'entraînent cependant aucun changement matériel.

Par ailleurs, l'allusion à l'entrée et à la sortie par la voie terrestre est supprimée, car les frontières extérieures Schengen en Suisse peuvent être atteintes uniquement par la voie aérienne.

Al. 2

L'expression « frontières extérieures Schengen » est remplacée par « aéroport constituant une frontière extérieure Schengen » et « contrôles d'identité » par « contrôle à la frontière ». Ces modifications n'entraînent cependant aucun changement matériel.

Art. 29a, titre et al. 1

Frontières intérieures Schengen en Suisse

Dans le titre et à l'al. 1, l'expression « frontières intérieures de l'espace Schengen en Suisse » est remplacée par « frontières intérieures Schengen en Suisse ». En outre, la note de bas de page se rapportant au CFS est modifiée pour renvoyer désormais à la note de bas de page relative à l'art. 1, al. 4, let. m.

Art. 30

Réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures Schengen en Suisse

(art. 8 LEI)

Les compétences décisionnelles en matière de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures Schengen en Suisse figurent désormais dans la loi (art. 8 P-LEI), où elles ont été précisées. Les compétences actuelles restent inchangées. Cette réintroduction se fera en principe en étroite concertation avec les autorités compétentes en matière de contrôle à la frontière (OFDF et cantons). Jusqu'ici, les grandes lignes de la procédure applicable à la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures étaient réglées à l'art. 30 OEV.

L'art. 8 prévoit désormais que le Conseil fédéral a compétence pour ordonner et prolonger la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures Schengen en Suisse (al. 1). Dans les situations urgentes, c'est-à-dire en cas d'événements imprévisibles, le Département fédéral de justice et police (DFJP) pourra ordonner, en concertation avec l'OFDF, les mesures immédiates nécessaires en vue de la réintroduction du contrôle. Il devra en informer aussitôt le Conseil fédéral (al. 2). Celui-ci doit définir, par voie d'ordonnance, la procédure pour ordonner, prolonger et lever la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures Schengen en Suisse. L'art. 30 OEV en vigueur doit donc être révisé en conséquence.

Titre

Le caractère temporaire de la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures est précisé dans le titre. De plus, l'expression « frontières intérieures » est remplacée par « frontières intérieures Schengen en Suisse ».

Al. 1

Du fait de la structure fédéraliste de la Suisse et de la répartition des compétences à l'échelon de la Confédération, le maintien de l'ordre public et de la sécurité intérieure de la Suisse est du ressort de plusieurs acteurs (fedpol, Service de renseignement de la Confédération [SRC], OFDF, cantons). Il incombe en premier lieu à ces organismes de surveiller et d'analyser en permanence la situation en matière de sécurité. Si l'une d'elles conclut à l'imminence d'une menace qui justifie la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures Schengen en Suisse, elle adresse au SEM une demande dûment motivée.

Outre les incidents terroristes et les menaces entraînées par la grande criminalité organisée, la notion de menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure peut englober notamment les urgences de santé publique de grande ampleur (cf. à ce sujet l'annexe de la décision d'exécution [UE] 2025/315¹⁰). C'est pourquoi l'OFSP peut lui aussi demander la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures à des fins de protection de la santé publique.

La procédure de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures Schengen en Suisse est du ressort du SEM (art. 98 LEI en rel. avec l'art. 12, al. 2, let. c, de l'ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de justice et police [Org DFJP ; RS 172.213.1]).

Al. 2

Comme jusqu'ici, le Conseil fédéral pourra décider, en cas d'*événements prévisibles*, s'il convient de réintroduire temporairement le contrôle aux frontières intérieures Schengen en Suisse (art. 25 *bis* nCFS, art. 8, al. 1, P-LEI). En cas d'*événements imprévisibles*, c'est le DFJP qui pourra ordonner la réintroduction du contrôle aux frontières intérieures Schengen en Suisse en concertation avec l'OFDF (art. 8, al. 2, P-LEI). Les autorités fédérales et cantonales concernées doivent être consultées avant la décision du Conseil fédéral ou du DFJP, aussi bien lors d'événements prévisibles que lors d'événements imprévisibles.

Si les autorités en question considèrent que la réintroduction du contrôle aux frontières est nécessaire et admissible, le SEM rédige une demande ad hoc à l'intention du Conseil fédéral. Si les autorités fédérales et cantonales concernées ne parviennent pas à s'entendre à ce sujet, le SEM rédige une note de discussion à l'intention du Conseil fédéral dans laquelle il présente les différents points de vue. Si elles s'accordent à considérer que les conditions pour la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières ne sont pas réunies, le SEM informe le Conseil fédéral et les services concernés du résultat de l'analyse, du rejet unanime de la mesure par les autorités et de la suspension de la procédure.

¹⁰ Décision d'exécution (UE) 2025/315 de la Commission du 14 février 2025 établissant un modèle aux fins de la notification de la réintroduction temporaire ou de la prolongation du contrôle aux frontières intérieures ; JO L 2025/315 du 17.2.2025.

La décision du Conseil fédéral de réintroduire temporairement le contrôle aux frontières constitue un acte matériel, car elle n'affecte pas directement le statut juridique des particuliers. Il ne s'agit donc pas d'une décision au sens de l'art. 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA ; RS 172.021). La décision n'est donc ni publiée ni sujette à recours.

Dans les cas urgents, la procédure restera inchangée, à l'exception de la consultation, qui s'effectuera par téléphone. En pareil cas, c'est le chef du DFJP qui décide de la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures. Le Conseil fédéral sera informé immédiatement après la réintroduction du contrôle.

La prolongation du contrôle temporaire doit, elle aussi, être ordonnée par le Conseil fédéral en cas d'événements prévisibles et par le DFJP en cas d'événements imprévisibles. Les prescriptions correspondantes sont définies aux art. 25 ss nCFS.

Lorsqu'une menace grave pour l'ordre public ou la sécurité intérieure est *imprévisible*, le contrôle peut être réintroduit pour une période n'excédant pas un mois et être prolongé pour des périodes supplémentaires d'un mois chacune, mais sans dépasser une durée totale de 90 jours (art. 25 *bis*, par. 1 et 3, nCFS). En cas de persistance d'une menace grave *prévisible*, le Conseil fédéral peut prolonger le contrôle aux frontières intérieures pour des périodes renouvelables n'excédant pas six mois, la durée maximale du contrôle ne pouvant pas excéder deux ans (art. 25 *bis*, par. 5, nCFS). Lorsqu'une situation exceptionnelle majeure relative à une menace grave persistante justifie la nécessité de maintenir le contrôle aux frontières intérieures au-delà de la durée maximale de deux ans visée à l'art. 25 *bis*, par. 5, nCFS, il est possible de prolonger la mesure pour une période supplémentaire n'excédant pas six mois. Lorsque le délai supplémentaire de six mois n'est pas suffisant pour assurer la disponibilité d'autres mesures efficaces pour faire face à la menace persistante, le Conseil fédéral peut prolonger le contrôle aux frontières intérieures pour une seconde et dernière période supplémentaire de six mois au maximum. Le contrôle aux frontières intérieures Schengen ne peut ainsi pas être maintenu pendant plus de trois ans (par. 6).

Les critères que les États Schengen doivent prendre en compte lors de la réintroduction temporaire et de la prolongation du contrôle aux frontières intérieures figurent à l'art. 26 nCFS. L'art. 27 nCFS régit la notification, par les États Schengen, de la réintroduction temporaire ou de la prolongation du contrôle aux frontières intérieures et l'obligation qui leur est faite de procéder à une évaluation des risques lorsque ce contrôle doit être prolongé pour faire face à une menace prévisible. Cet article régit également le processus de consultation entre les États Schengen et la Commission européenne.

AI. 3

En vertu du principe de proportionnalité, le Conseil fédéral doit en tous les cas lever de manière anticipée le contrôle aux frontières intérieures en Suisse réintroduit de manière temporaire si cette mesure ne s'avère plus indispensable, notamment lorsque des mesures moins radicales (contrôles renforcés dans le cadre de mesures générales de police dans les zones frontalières ou dans le cadre des contrôles douaniers, par ex.) permettent d'atteindre le but recherché.

AI. 4

Le CFS prévoit des notifications plus détaillées à la Commission européenne (art. 27 nCFS).

L'al. 4 dispose que, outre l'autorité requérante et les organismes chargés du contrôle aux frontières, la commission parlementaire compétente doit aussi être informée de la décision du Conseil fédéral de réintroduire temporairement le contrôle aux frontières intérieures.

Art. 31 **Compétence en matière de contrôle à la frontière**

Vu les définitions données dans le CFS, l'expression « contrôle des personnes » a été remplacée dans la LEI par celle de « contrôle à la frontière » lorsque le droit national en vigueur renvoie au franchissement de la frontière extérieure Schengen. Cette terminologie doit également être adaptée en conséquence au niveau de l'ordonnance.

C'est pourquoi l'expression « contrôle des personnes » est remplacée par « contrôle à la frontière » dans le titre et aux al. 1 et 2.

De plus, l'expression « frontières extérieures et intérieures » est précisée pour devenir « frontières extérieures et intérieures Schengen en Suisse ». Ces modifications n'entraînent aucun changement matériel.

Au surplus, la première phrase de l'al. 2 est supprimée.

L'al. 3 reprend l'actuel art. 30, al. 3, OEV, qui prévoit que, en cas de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures Schengen, celui-ci est exécuté par l'OFDF. Cette modification n'entraîne cependant aucun changement matériel. Il faut en outre souligner que, en cas de réintroduction du contrôle aux frontières aériennes intérieures Schengen, les compétences en matière de contrôle à la frontière sont les mêmes que pour le contrôle aux frontières extérieures Schengen.

À l'al. 4, un renvoi à l'art. 64c^{bis} P-LEI est introduit afin que, dans ces cas également, les cantons puissent habiliter les collaborateurs de l'OFDF chargés du contrôle à la frontière à rendre et à notifier la décision de renvoi.

Art. 32, titre et al. 2, let. e **Étendue du devoir de diligence** **(art. 92 LEI)**

Un renvoi à l'art. 92 P-LEI est introduit dans le titre.

L'al. 2 est complété par une nouvelle let. e, laquelle dispose que, désormais, les entreprises de transport aérien doivent garantir, en vertu de leur devoir de diligence, qu'elles ne transportent pas de personnes soumises à une restriction d'entrée ordonnée par le Conseil fédéral en vertu de l'art. 65a P-LEI ou par le Conseil de l'UE en vertu de l'art. 21 *bis* CFS.

Art. 34b, al. 1, let. e, et art. 35, al. 3, let. c

À l'art. 34b, al. 1, let. e, et à l'art. 35, al. 3, let. c, l'expression « frontières extérieures de Schengen » est remplacée par « frontières extérieures Schengen ». Ces modifications n'entraînent aucun changement matériel.

Art. 37 **Autorités chargées de contrôler les conditions d'entrée aux aéroports constituant une frontière extérieure Schengen et les conditions de transit aéroportuaire**

Dans le titre et dans le corps du texte de l'art. 37, l'expression « frontières extérieures » est remplacée par « aéroports constituant une frontière extérieure Schengen ». Ces modifications n'entraînent aucun changement matériel.

Titres précédant la section 9 et la section 10

Dans les titres précédant les sections 9 et 10, l'expression « aéroport » est remplacée par « aéroport constituant une frontière extérieure Schengen ». Ces modifications n'entraînent aucun changement matériel.

Arti. 63, al. 1, 64, phrase introductive, 65 et 66

Aux art. 63, al. 1, 64, al. 1, 65, al. 1 à 3, et 66, al. 1 à 3, « autorités responsables du contrôle à la frontière » est remplacé par « autorités compétentes en matière de contrôle à la frontière ». Ces modifications n'entraînent aucun changement matériel.

En outre, quelques ajustements linguistiques ont été apportés, qui n'ont toutefois aucune répercussion sur le plan matériel (emploi de l'abréviation DFF et, dans la version allemande, recours à la forme abrégée « entsendenden Behörden »).

3.2 OASA

Art. 83a, al. 1 et note de bas de page

L'expression « État Schengen » ayant déjà été introduite à l'art. 71b, al. 1, l'expression « État lié par les accords d'association à Schengen » est remplacée par « État Schengen ». En outre, la note de bas de page est modifiée pour se référer à la présente reprise du règlement (UE) 2024/1717. Ces modifications n'entraînent aucun changement matériel.

Art. 87, al. 1^{bis}, let. g, note de bas de page

Dans cette disposition, la note de bas de page relative au CFS est modifiée pour renvoyer désormais à la note de bas de page relative à l'art. 83a, al. 1. Cette modification n'entraîne aucun changement matériel.

Art. 88a, titre et al. 2

Situation particulière des mineurs non accompagnés (art. 66 LEI)

L'art. 66 P-LEI reprend le contenu des al. 4 et 5 de l'art. 64 LEI, qui ont été abrogés. Une disposition distincte est en effet apparue nécessaire du fait que la réglementation s'applique à toutes les procédures de renvoi et pas seulement aux renvois selon l'art. 64 LEI. Ce nouvel art. 66 P-LEI prévoit que les autorités cantonales compétentes devront désigner immédiatement une personne de confiance pour l'étranger mineur non accompagné. Les dispositions reprises dans l'art. 66 P-LEI n'ont toutefois subi aucun changement matériel.

Il y a lieu d'adapter à cette modification le titre et l'al. 2 de l'art. 88a en remplaçant les renvois aux art. 64, al. 4, et 64a, al. 3^{bis}, LEI par des renvois à l'art. 66 P-LEI.

3.3 OERE

Art. 26d, titre

Formulaire type

(art. 64b et art. 64c^{bis}, al. 3, LEI)

La décision de transfert au sens de l'art. 64c^{bis}, al. 3, P-LEI est notifiée au moyen du formulaire type visé à l'annexe XII, partie B, CFS (formulaire uniforme). Comme le SEM fournira lui aussi ce formulaire, la référence figurant dans le titre doit être modifiée.

Art. 26f, al. 2

Dans la version allemande de l'al. 2, une faute d'orthographe a été corrigée.

Section 2d Renvoi à la suite d'un contrôle conjoint avec un autre État Schengen

L'art. 64c^{bis} P-LEI réglemente la nouvelle procédure de transfert prévue par l'art. 23 bis nCFS pour les ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier appréhendés dans les zones frontalières. Les traités internationaux de coopération pertinents demeurent réservés. Il y a lieu d'inscrire dans l'ordonnance une disposition prévoyant que des statistiques concernant la nouvelle procédure de renvoi doivent désormais être établies.

Art. 26i Statistiques

L'art. 23 bis, par. 3, nCFS précise que les autorités nationales qui prennent une décision de transfert doivent enregistrer les données figurant sur le formulaire visé à la partie B de l'annexe XII. Parmi ces données figurent les données d'identité de la personne, la date et l'heure de son arrestation, les données concernant son document d'identité et un éventuel visa, son pays de provenance et les motifs pour lesquels elle n'a pas le droit de séjourner sur le territoire de l'État Schengen dans lequel elle a été appréhendée. La saisie de ces données devra s'effectuer au moyen du module eGov « eMAP » (voir à ce sujet le ch. 3.4), qui est utilisé depuis le 7 mars 2023 pour la saisie des décisions de renvoi, des interdictions d'entrée et des expulsions judiciaires. L'accès à eMAP se fait au moyen du lien SYMIC eGov-Cockpit dans le portail SSO.

En outre, les États Schengen doivent communiquer, à des fins statistiques, à la Commission européenne, le nombre de personnes transférées, en indiquant l'État Schengen vers lequel elles ont été transférées, les motifs de leur transfert et, le cas échéant, leur nationalité (art. 23 bis, par. 7, nCFS). L'art. 26i, al. 1, précise que le SEM doit établir ces statistiques et les transmettre une fois par an à la Commission européenne.

Les données collectées ne peuvent en aucun cas servir à reconstituer des données personnelles par recoupement (al. 2).

3.4 Ordonnance SYMIC

Art. 20, al. 2^{bis}

L'art. 20 de l'ordonnance SYMIC régit l'établissement des statistiques sur la base des données enregistrées dans le SYMIC. Il est complété par un al. 2^{bis} mettant en œuvre l'obligation prévue à l'annexe XII, partie A, chiffre 4, nCFS. Le SEM doit établir des statistiques portant sur la nouvelle procédure de renvoi introduite à l'art. 64c^{bis} P-LEI et les transmettre chaque année à la Commission européenne (voir à ce sujet les explications relatives à l'art. 26i AP-OERE).

Annexe 1 Catalogue des données SYMIC

Outre les statistiques que le SEM est tenu d'établir, l'autorité qui est chargée de mettre en œuvre une décision de transfert (un canton ou l'OFDF) doit enregistrer les données nécessaires à l'établissement du formulaire type destiné au transfert (cf. annexe XII, partie B, nCFS). La saisie de ces données s'effectuera au moyen du module eGov « eMAP ». L'ordonnance SYMIC prévoit déjà certains champs de données prescrits (données relatives à la personne, au document, etc.).

De nouveaux champs de données, nécessaires pour compléter le formulaire type, sont ajoutés au pt VII (« Autres champs de données SYMIC »), ch. 2 (« Domaine des étrangers »), let. I (« Mesures d'éloignement »). Il s'agit :

- de champs de données relatifs au visa (« Numéro de la vignette visa », « Type de visa », « Durée de validité du visa » et « Nom de l'autorité émettrice du visa ») et
- de champs de données relatifs à l'entrée (« Date d'entrée » et « Moyen de transport »).

Afin qu'ils soient plus facilement repérables, les nouveaux champs de données introduits dans l'annexe 1 de l'avant-projet d'ordonnance SYMIC et les droits d'accès correspondants y sont surlignés en gris.

4 Conséquences pour la Confédération et les cantons

Les conséquences du projet pour la Confédération et les cantons sont précisées aux ch. 2.8 et 4.6 du message du 7 mars 2025 concernant l'approbation et la mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE sur la reprise du règlement (UE) 2024/1717 modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (développement de l'acquis de Schengen) et d'autres modifications de la LEI.¹¹

La reprise et la mise en œuvre du règlement (UE) 2024/1717 auront principalement les conséquences suivantes pour la Confédération :

- environ 0,2 million de francs (montant inscrit au plan financier 2026) de dépenses supportées par le SEM pour l'établissement des statistiques portant sur la nouvelle procédure de renvoi introduite à l'art. 64c^{bis} P-LEI ;
- en cas de réintroduction du contrôle aux frontières intérieures, conséquences en matière de finances et de personnel pour l'OFDF, qu'il n'est pas possible d'estimer.

La modification de la LEI (changements d'ordre rédactionnel) n'a de conséquences ni pour la Confédération ni pour les cantons.

Les présentes modifications d'ordonnances n'ont pas de conséquences en termes de finances ou de personnel pour la Confédération et les cantons.

¹¹ Cf. note de bas de page 1.

5 Aspects juridiques

5.1 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Les modifications d'ordonnances sont compatibles avec le droit international. Elles sont notamment conformes à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH ; RS 0.101) et à la Convention de Genève relative au statut des réfugiés (RS 0.142.30).

5.2 Relation avec le droit européen

Les modifications proposées sont conformes à l'acquis de Schengen et de Dublin et à ses développements.

6 Nécessité de procéder à une consultation

La procédure de consultation est organisée conformément à l'art. 3, al. 1, de la loi sur la consultation (LCo ; RS 172.061) car les présentes modifications d'ordonnances touchent particulièrement les cantons, plus précisément leurs autorités migratoires. Cette procédure de consultation se déroule en parallèle à l'examen par l'Assemblée fédérale (Chambres réunies) des modifications de loi sur lesquelles se fondent ces modifications d'ordonnances. Cette démarche s'impose pour garantir l'entrée en vigueur simultanée des dispositions contenues dans les lois et de celles contenues dans les ordonnances et, partant, pour respecter le délai de deux ans dont dispose la Suisse pour mettre en œuvre les développements de l'acquis de Schengen.