

COM(2018) 660 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2018/20181

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 23 octobre 2018

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 23 octobre 2018

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2018 de l'application, par la Suisse, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures

E 13553

Bruxelles, le 22 octobre 2018
(OR. en)

13437/18

**Dossier interinstitutionnel:
2018/0362(NLE)**

LIMITE

**SCH-EVAL 208
FRONT 355
COMIX 582**

PROPOSITION

Origine:	Pour le secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, directeur
Date de réception:	22 octobre 2018
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2018) 660 final
Objet:	Proposition de DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2018 de l'application, par la Suisse , de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2018) 660 final.

p.j.: COM(2018) 660 final



Bruxelles, le 19.10.2018
COM(2018) 660 final

2018/0362 (NLE)

Limited

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

arrétant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2018 de l'application, par la Suisse, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

- **Justification et objectifs de la proposition**

Le 7 octobre 2013, le Conseil a adopté le règlement (UE) n° 1053/2013¹ portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen. Conformément audit règlement, la Commission a mis en place un programme d'évaluation pluriannuel pour 2014-2019² et un programme d'évaluation annuel pour 2018³, comprenant des plans détaillés pour les inspections sur place dans les États membres devant faire l'objet d'une évaluation, les domaines à évaluer et les sites à inspecter.

Les domaines à évaluer couvrent tous les aspects de l'acquis de Schengen: la gestion des frontières extérieures, la politique de visas, le système d'information Schengen, la protection des données, la coopération policière, la coopération judiciaire en matière pénale et l'absence de contrôle aux frontières intérieures. En outre, il est tenu compte, dans toutes les évaluations, des questions relatives aux droits fondamentaux et du fonctionnement des autorités qui appliquent les parties concernées de l'acquis de Schengen.

Sur la base des programmes pluriannuel et annuel, une équipe composée d'experts des États membres et de la Commission a, entre le 26 février et le 2 mars, évalué l'application, par la Suisse, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures. Son rapport d'évaluation⁴ présente ses constatations et appréciations, y compris les meilleures pratiques et les éventuels manquements constatés au cours de l'évaluation.

En parallèle, l'équipe d'experts a formulé des recommandations relatives aux mesures correctives visant à remédier à ces manquements.

La présente proposition tient compte de ces recommandations, à l'exclusion des recommandations du rapport dont le but était d'établir une «meilleure pratique» et qui n'étaient pas liées à un manquement.

Dans ce contexte, la présente proposition de décision d'exécution du Conseil arrêtant une recommandation vise à garantir que la Suisse applique, de manière correcte et effective, toutes les règles de Schengen relatives à la gestion des frontières extérieures.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

Les présentes recommandations visent à mettre en œuvre les dispositions existantes dans le domaine d'action.

¹ JO L 295 du 6.11.2013, p. 27.

² Décision d'exécution C(2014) 3683 de la Commission du 18 juin 2014 établissant le programme d'évaluation pluriannuel pour 2014-2019 conformément à l'article 5 du règlement (UE) n° 1053/2013 du Conseil du 7 octobre 2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen.

³ Décision d'exécution C(2017) 7000 de la Commission du 7 novembre 2017 établissant la première section du programme d'évaluation annuel pour 2018 conformément à l'article 6 du règlement (UE) n° 1053/2013 du Conseil du 7 octobre 2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen.

⁴ C(2018) 6000.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

Les présentes recommandations n'ont pas de lien avec les autres politiques clés de l'Union.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

Règlement (UE) n° 1053/2013 du Conseil du 7 octobre 2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen.

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

L'article 15, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1053/2013 du Conseil prévoit expressément que la Commission présente une proposition au Conseil afin qu'il adopte des recommandations quant aux mesures correctives destinées à remédier à tout manquement constaté lors de l'évaluation. Une action à l'échelle de l'Union est nécessaire afin de renforcer la confiance mutuelle entre les États membres et d'assurer une meilleure coordination entre eux au niveau de l'Union en vue de garantir que les États membres appliquent effectivement l'ensemble des règles Schengen.

- **Proportionnalité**

L'article 15, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1053/2013 du Conseil traduit les compétences particulières attribuées au Conseil dans le domaine de l'évaluation mutuelle de la mise en œuvre des politiques de l'Union au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **Évaluations ex post/bilans de qualité de la législation existante**

s.o.

- **Consultation des parties intéressées**

Consultés conformément à l'article 14, paragraphe 5, et à l'article 21, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1053/2013 du Conseil, les États membres ont émis un avis positif sur le rapport d'évaluation lors de la réunion du comité Schengen du 18 juillet 2018.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

s.o.

- **Analyse d'impact**

s.o.

- **Réglementation affûtée et simplification**

s.o.

- **Droits fondamentaux**

La protection des droits fondamentaux lors de l'application de l'acquis de Schengen a été prise en compte au cours du processus d'évaluation.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

s.o.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

s.o.

2018/0362 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

arrêtant une recommandation pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation pour 2018 de l'application, par la Suisse, de l'acquis de Schengen dans le domaine de la gestion des frontières extérieures

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu le règlement (UE) n° 1053/2013 du Conseil du 7 octobre 2013 portant création d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen et abrogeant la décision du comité exécutif du 16 septembre 1998 concernant la création d'une commission permanente d'évaluation et d'application de Schengen⁵, et notamment son article 15,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

La présente décision a pour objet de recommander à la Suisse des mesures correctives pour remédier aux manquements constatés lors de l'évaluation de Schengen effectuée en 2018 dans le domaine de la gestion des frontières extérieures. À la suite de cette évaluation, un rapport faisant état des constatations et appréciations et dressant la liste des meilleures pratiques et manquements constatés lors de l'évaluation a été adopté par la décision d'exécution C(2018) 6000 de la Commission.

L'utilisation par la police cantonale de l'application «MACS» pour téléphone portable est considérée comme une bonne pratique car elle permet aux garde-frontières d'avoir facilement

⁵ JO L 295 du 6.11.2013, p. 27.

accès aux informations pertinentes sur les documents falsifiés, de procéder en quelques instants à des vérifications relatives aux personnes dans la base de données de la police nationale et d'obtenir des informations sur la législation et la pratique en matière de contrôle aux frontières. De même, le nombre et l'accessibilité des bases de données en première et en deuxième lignes à l'aéroport de Genève ainsi que l'existence d'une application bien conçue de gestion intégrée des frontières pour faciliter les vérifications de première ligne à l'aéroport de Zurich, «GREKO New Generation», accompagnée de son interface de recherche unique, ont été considérés comme des bonnes pratiques.

Eu égard à l'importance que revêt le respect de l'acquis de Schengen, priorité devrait être donnée à la mise en œuvre des recommandations liées à la stratégie de gestion intégrée des frontières et à la coopération interservices (recommandations 1, 3 et 34), aux ressources humaines et à la formation (recommandations 21, 33 et 39) et aux procédures et à l'infrastructure de contrôle (recommandations 18, 29 et 36).

Il convient de transmettre la présente décision au Parlement européen et aux parlements des États membres. Conformément à l'article 16, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1053/2013, dans un délai de trois mois à compter de l'adoption de la présente décision, la Suisse devrait élaborer un plan d'action énumérant toutes les recommandations visant à remédier aux manquements constatés dans le rapport d'évaluation et le soumettre à la Commission et au Conseil,

RECOMMANDE:

que la Suisse

Stratégie de gestion intégrée des frontières

1. mette en place la nouvelle stratégie nationale de gestion intégrée des frontières, étayée par un plan d'action pluriannuel, conformément au règlement (UE) 2016/1624 et aux normes de l'Union; constitue une capacité administrative nationale en vue d'établir et de mettre en œuvre la stratégie de gestion intégrée des frontières et de surveiller cette mise en œuvre;
2. renforce le mécanisme national de coordination et de pilotage pour la gestion des frontières en actualisant et en élargissant le mandat du groupe de pilotage «Frontières» afin de couvrir l'intégralité du concept de gestion intégrée des frontières;

Coopération interservices

3. poursuive le développement de la coopération interservices en mettant en place des structures de coopération permanentes et plus systématisées; formalise la coopération entre les autorités compétentes à tous les niveaux par des accords écrits afin de garantir une coopération opérationnelle efficace et unifiée;
4. renforce la participation coordonnée de toutes les autorités frontalières suisses aux projets menés par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes et exploite pleinement les outils de formation et les groupes d'experts existants afin de soutenir le développement du concept suisse de gestion des frontières conformément aux normes européennes;

Formation

5. mette en place un programme national certifié de formation en matière de contrôle aux frontières conformément au tronc commun de formation de l'UE; envisage la création d'un cours de formation commun pour tous les garde-frontières;
6. mette à jour les programmes de formation du corps suisse des garde-frontières et de la police conformément au tronc commun de formation de l'UE (TCF) et veille à la participation aux ateliers organisés par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (l'«Agence») sur la mise en œuvre du TCF; tire pleinement parti du programme d'évaluation de l'interopérabilité (IAP) de l'Agence et veille à la participation de toutes les autorités intervenant dans le contrôle aux frontières;

Analyse des risques

7. inclue tous les éléments de la gestion intégrée des frontières dans le système d'analyse des risques, y compris le retour et la prévention de la criminalité;
8. poursuive le développement du système d'analyse des risques en évaluant systématiquement, à tous les niveaux, la menace, la vulnérabilité et l'incidence conformément au modèle d'analyse commune et intégrée des risques (CIRAM) 2.0;
9. prévoie, à l'aéroport de Zurich, une analyse périodique de l'efficacité de l'unité d'analyse des risques et de l'utilité des produits d'analyse des risques, à la suite de la diffusion de tels produits, afin de guider l'élaboration des produits d'analyse des risques et, partant, de clore le cycle du renseignement;
10. renforce la capacité administrative de mener une analyse des risques pleinement conforme au modèle d'analyse commune et intégrée des risques (CIRAM) 2.0; forme un nombre suffisant d'analystes au modèle grâce à la formation dispensée par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, puis à l'utilisation du système de formation des formateurs;

Mécanisme national de contrôle de la qualité

11. poursuive le développement du système national de contrôle de la qualité en établissant un plan d'évaluation national pluriannuel couvrant toutes les fonctions de la gestion intégrée des frontières et toutes les autorités participant à la gestion des frontières; tire pleinement parti du programme de formation des évaluateurs de Schengen de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes ainsi que des évaluateurs de Schengen suisses expérimentés lors de la constitution de la capacité nationale permettant de procéder au contrôle de qualité national; mette en place une capacité nationale permettant de contribuer à l'évaluation de la vulnérabilité conformément à la méthode d'évaluation de la vulnérabilité mise au point par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes;

Centre national de coordination

12. envisage de faire état dans le système Eurosur des incidents pertinents recensés aux frontières aériennes, afin de disposer d'un tableau plus complet de la situation;

Questions horizontales

13. améliore la mise en œuvre pratique des procédures de vérification aux frontières en contrôlant la conformité de toutes les conditions d'entrée des ressortissants de pays tiers avec l'article 8, paragraphe 3, du règlement (UE) 2016/399 (code frontières Schengen);
14. utilise davantage les équipements disponibles pour détecter les documents falsifiés afin de procéder de manière fiable aux vérifications aux frontières;
15. veille à ce que, lorsque le corps suisse des garde-frontières fournit à la police cantonale des informations devant faire l'objet d'une enquête, il reçoive systématiquement les résultats de telles enquêtes;
16. veille à ce qu'un cachet comportant la mention «abrogé» soit disponible au bureau de deuxième ligne de l'aéroport de Genève et de l'EuroAirport de Bâle-Mulhouse; rende la procédure d'apposition du cachet dans ces aéroports pleinement conforme à l'annexe IV, point 3, du code frontières Schengen;
17. veille à l'utilisation du formulaire type de refus d'entrée figurant à l'annexe V, partie B, du code frontières Schengen, à partir de la date d'entrée en vigueur de la loi fédérale suisse sur les étrangers telle que modifiée;
18. veille à ce que, pour tous les vols privés en provenance ou à destination de pays tiers, les garde-frontières des aéroports de Genève et de Zurich reçoivent, avant le décollage, la déclaration générale conformément à l'annexe VI, point 2.3.1, du code frontières Schengen;
19. veille à ce que les ressortissants de pays tiers qui font l'objet d'une vérification approfondie de deuxième ligne reçoivent toujours par écrit des informations sur l'objectif d'une telle vérification et la procédure applicable; mette les informations à disposition dans toutes les langues officielles de l'Union, conformément à l'article 8, paragraphe 5, du code frontières Schengen;
20. veille à ce que les garde-frontières travaillant dans les aéroports de Genève et de Zurich soient sensibilisés aux produits d'analyse des risques en testant systématiquement leur connaissance de ces produits;

Aéroport de Genève

21. prenne des mesures visant à accroître le niveau de professionnalisme des garde-frontières temporaires de première ligne du corps suisse des garde-frontières, en prévoyant par exemple des formations complémentaires et des mises à jour structurées afin de garantir un niveau élevé et uniforme de contrôle aux frontières;
22. assure en permanence au bureau de deuxième ligne, pendant les heures d'ouverture, un niveau d'effectifs permettant d'effectuer les analyses nécessaires, telles que l'évaluation systématique des données préalables sur les passagers;
23. mette en œuvre un programme structurel et obligatoire de remise à niveau au niveau local et améliore la coopération dans le domaine de la formation entre le corps suisse des garde-frontières et la police internationale de Genève, par exemple en organisant des formations communes;

24. fasse un meilleur usage de l’outil bien développé de formation en ligne, en rendant son utilisation obligatoire pour tous les garde-frontières et en faisant en sorte que cette utilisation soit plus fréquente;
25. améliore les compétences linguistiques en anglais des garde-frontières de première ligne;
26. améliore les performances des infrastructures de télécommunications en première ligne pour la consultation par les garde-frontières du système d’information Schengen et du système d’information sur les visas;
27. mette à jour l’intranet en fournissant la version la plus récente des documents pertinents relatifs au contrôle aux frontières;
28. veille à ce que tous les cas traités en deuxième ligne soient enregistrés;
29. révise d’urgence la procédure de vérification aux frontières en première ligne et renforce la formation des garde-frontières afin de garantir que les personnes jouissant du droit à la libre circulation au titre du droit de l’Union soient soumises à des vérifications aux frontières conformément à l’article 3, point a), et à l’article 8, paragraphe 2, du code frontières Schengen;
30. adapte les postes de contrôle au niveau de la jetée B (Trompette) afin que les garde-frontières se trouvent en position surélevée, et ajuste la position des postes de contrôle à l’arrivée afin de faciliter le profilage des passagers;
31. veille au respect de la vie privée des passagers faisant l’objet de vérifications aux postes de contrôle de la jetée C en augmentant la distance entre la ligne marquant la limite de discrétion et les postes de contrôle;
32. améliore la connaissance qu’ont les garde-frontières de la situation ainsi que la capacité de réaction du corps suisse des garde-frontières en faisant un meilleur usage du système de télévision en circuit fermé (CCTV) aux fins du contrôle aux frontières;

EuroAirport de Bâle-Mulhouse

33. s’assure que les garde-frontières de la région qui viennent travailler à l’aéroport pendant l’été bénéficient du cours de remise à niveau nécessaire avant de prendre leurs fonctions;
34. améliore d’urgence la coopération avec la police des frontières française à l’aéroport en assurant un échange d’informations, de produits d’analyse des risques et de profils de risque qui soit cohérent, formel, régulier et systématique, afin d’accroître la connaissance de la situation, de constituer un tableau de situation fiable et de gérer la capacité de réaction des deux autorités, en révisant également l’accord de coopération en vigueur;
35. mette en œuvre le CIRAM 2.0 et crée une unité spécialisée d’analyse des risques qui procède à l’analyse des risques opérationnels;
36. prenne les mesures appropriées pour séparer physiquement le flux de passagers des vols intra-Schengen du flux des passagers des vols hors Schengen, même si la France

a temporairement réintroduit les contrôles aux frontières intérieures, pour effectuer les vérifications aux frontières conformément au code frontières Schengen;

37. adapte les postes de contrôle au départ et l'espace situé devant ces postes et surélève la position des garde-frontières dans les postes de contrôle à l'arrivée, afin de faciliter le profilage des passagers;
38. rende les couleurs de la signalisation des zones des arrivées et des départs de l'aéroport de Bâle conformes à l'annexe III, partie B2, du code frontières Schengen;

Aéroport de Zurich

39. augmente les effectifs, en particulier le nombre d'experts en documents, afin d'effectuer les vérifications de première ligne pendant les périodes de pointe ainsi que les vérifications de deuxième ligne, d'assurer des vérifications aux frontières efficaces et de maintenir un bon équilibre par rapport à la croissance du flux de passagers à l'aéroport;
40. forme davantage de garde-frontières de première ligne à un examen approfondi des documents; envisage de coopérer avec d'autres services de police ou avec le corps suisse des garde-frontières dans le domaine de la formation en matière de documents;
41. formalise la coopération interservices aux fins de l'échange d'informations, notamment entre la police cantonale et l'administration des douanes;
42. prenne les mesures nécessaires pour empêcher la lecture non autorisée des écrans d'ordinateur dans tous les postes de contrôle à l'arrivée et au départ;
43. assure l'accès à tous les certificats des pays de l'UE/EEE pour l'utilisation correcte du système de contrôle automatisé aux frontières, afin de garantir que les données biométriques extraites de la puce sont comparées aux données biométriques recueillies directement sur le voyageur; mette en œuvre un outil de test permettant de connaître les taux de fausses acceptations et de faux rejets, aux fins de l'assurance de la qualité et des mesures des performances du système de contrôle automatisé aux frontières; déploie du personnel formé pour veiller à ce que les passagers utilisant les barrières de contrôle automatisé aux frontières forment un flux régulier et non interrompu et éviter les retards inutiles.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*