



21 juin 2023

Approbation de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise du règlement (UE) 2022/922 relatif à la création et au fonctionnement d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen et abrogeant le règlement (UE) n° 1053/2013

(Développement de l'acquis de Schengen)

Synthèse des résultats de la consultation du
26 octobre 2022 au 9 février 2023



Synthèse des résultats de la procédure de consultation

Table des matières

1	Contexte	3
2	Objet de la procédure de consultation	3
3	Liste des participants à la consultation	3
4	Résultats	3
	4.1 Remarques liminaires	3
	4.2 Synthèse	4
5	Anhang / Annexe / Allegato:	6

Synthèse des résultats de la procédure de consultation

1 Contexte

L'application correcte et uniforme de l'acquis de Schengen dans l'ensemble des États participants constitue une condition essentielle du bon fonctionnement de l'espace Schengen, au sein duquel, outre la libre circulation des personnes, un degré élevé de sécurité doit être garanti. C'est pourquoi, dès le début de la coopération au titre de Schengen, un mécanisme spécifique d'évaluation et de contrôle par les pairs, également dénommé « Évaluation Schengen », a été institué. Le règlement (UE) 2022/922 a pour but de réviser ce mécanisme d'évaluation et de remplacer la base légale existante (règlement (UE) n° 1053/2013). Ce règlement constitue un développement de l'acquis de Schengen au sens de l'art. 2, par. 3, de l'accord d'association à Schengen (AAS). Il a été notifié à la Suisse pour reprise le 16 juin 2022.

Par l'AAS, la Suisse s'est en principe engagée à reprendre tous les développements de l'acquis de Schengen (art. 2, par. 3, et 7 AAS). La reprise d'un nouvel acte est régie par une procédure particulière, qui implique la notification du développement par l'organe de l'UE compétent puis une note de la Suisse en réponse. Le Conseil fédéral a approuvé la reprise du règlement (UE) 2022/922 le 17 août 2022, sous réserve de l'approbation des Chambres fédérales. La Suisse dispose dans ce cas d'un délai maximal de deux ans à partir de la notification de l'acte par l'UE pour achever la procédure d'approbation, référendum éventuel compris. La Suisse informe l'UE par écrit « de l'accomplissement de toutes les exigences constitutionnelles » (art. 7, par. 2, let. b, AAS). Ce délai échoira le 16 juin 2024.

Le Conseil fédéral a chargé le DFJP le 26 octobre 2022 de consulter les milieux intéressés (cantons, partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, associations faïtières des communes, des villes et des régions de montagne et celles de l'économie qui œuvrent à l'échelon national) sur la base de l'art. 3, al. 1, let. c, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (RS 172.061). Cette procédure s'est terminée le 6 février 2023.

2 Objet de la procédure de consultation

L'objet de la procédure de consultation était l'arrêté fédéral (avant-projet) portant approbation de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise du règlement (UE) 2022/922 relatif à la création et au fonctionnement d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen et abrogeant le règlement (UE) n° 1053/2013. Les dispositions du règlement sont immédiatement applicables et ne sont contrares à aucune disposition du droit suisse. Aucune transposition en droit suisse ne s'impose pour l'échange de notes, qui constitue un traité international. L'arrêté fédéral ne prévoit donc aucune disposition de mise en œuvre.

Le nouveau règlement a pour but de rendre le mécanisme d'évaluation plus efficace, flexible et efficient, sans remettre en question les principes fondamentaux (*peer-to-peer*: procédure d'évaluation par les pairs) de la procédure antérieure ni son déroulement de base. Les principales nouveautés sont des mesures visant à accélérer la procédure, à accroître la flexibilité des outils à disposition, à augmenter la disponibilité des experts et enfin à accroître la pression sur la mise en œuvre dans le cadre du suivi.

3 Liste des participants à la consultation

La liste des cantons, des partis politiques et des organisations qui ont pris part à la consultation figure en annexe. Tous les avis sont publiés.

4 Résultats

4.1 Remarques liminaires

Le présent rapport met en lumière les aspects du règlement (UE) 2022/922, à reprendre avec l'échange de notes, qui ont été accueillis positivement ou négativement, de même que les propositions de modification.

On suppose que les participants qui sont favorables au projet dans son ensemble acceptent toutes les dispositions, à l'exception de celles qu'ils refusent expressément. De même, on

Synthèse des résultats de la procédure de consultation

suppose que les participants qui sont défavorables au projet dans son ensemble refusent toutes les dispositions, à l'exception de celles qu'ils acceptent expressément.

Ce rapport présente une synthèse des résultats de la procédure de consultation. Pour le détail des avis, se référer aux prises de position originales¹.

4.2 Synthèse

Le projet n'a donné lieu qu'à un petit nombre de prises de position, qui sont en outre restées relativement courtes et générales. **28 institutions ont pris position**, soit 22 cantons, 4 partis politiques et 2 unions. Sur ces 28 institutions, 3 cantons (OW, GL, GR) et 2 unions (l'Union patronale suisse et l'Association des communes suisses) ont **expressément renoncé à se prononcer** sur le contenu du projet.

Le projet a été **très bien accueilli** dans l'ensemble par les participants. 19 cantons (BE, UR, NW, ZG, FR, SO, JU, BS, BL, SH, AI, SG, AG, TG, TI, VD, VS, NE, GE) et trois partis politiques (PS, Le Centre, PLR) y sont favorables. **Seule l'UDC le rejette**.

Tandis que plusieurs cantons (ZG, FR, SO, JU, BS, AI, SG et TG) approuvent la reprise du règlement (UE) 2022/922 sans formuler de remarques spécifiques, la majorité des participants (BE, UR, NW, BL, SH, AG, TI, VD, VS, NE, GE ainsi que le Centre, le PLR et le PS) mentionnent diverses nouveautés du mécanisme d'évaluation qui constituent selon eux une amélioration.

La majorité des participants relèvent tout d'abord l'importance fondamentale d'un mécanisme d'évaluation fort pour le bon fonctionnement de l'espace Schengen. Ils approuvent en particulier *les gains en termes d'efficacité, de flexibilité et d'efficience* (UR, NW, BL, AG, SH, VS, NE, GE, Le Centre, PLR, PS) et *l'accélération de la procédure* (expressément UR, SH, NE et PS). L'introduction de la procédure d'urgence en cas de manquement grave obtient les faveurs du PLR et du PS.

Trois cantons (VS, NE, GE) ainsi que le Centre et le PLR voient d'un bon œil que le *principe d'évaluation par les pairs (peer-to-peer)* soit conservé, ce qui conforte la position des États Schengen au sein du règlement (UE) 2022/922. Le PS aurait pour sa part préféré un système plus strict de surveillance verticale exercée par la Commission européenne. Il craint que l'évaluation mutuelle par les pairs ne pousse les États à se retenir d'émettre des avis critiques, ce qui nuirait à la neutralité et à l'indépendance de l'évaluation. Il suggère donc d'y réfléchir à l'avenir si des négociations devaient être entamées pour modifier le mécanisme en place. Le Centre considère en revanche qu'il est pertinent de maintenir les possibilités de participation et les capacités décisionnelles actuelles des États Schengen, voire de les étendre dans la mesure du possible.

La proposition *d'augmenter la disponibilité des experts* en créant une réserve d'experts a elle aussi été bien accueillie (BE, UR, AG), tout comme la création d'une *offre de formation commune* pour ceux-ci (BE, VD).

UR, NE ainsi que le PLR et le PS sont favorables à *l'accroissement de la « pression sur la mise en œuvre » dans le cadre du suivi*. Le PS signale le caractère impératif d'un mécanisme d'évaluation efficace, en particulier dans le contexte des signalements de violation des droits fondamentaux par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex).

Trois cantons (BE, SH et VD) relèvent que les nouvelles dispositions pourraient avoir *de nouvelles incidences financières* pour les cantons. Tandis que VD demande un éclaircissement sur le coût de la mise à disposition des experts cantonaux, BE attend de la Confédération

¹ Celles-ci sont disponibles avec le reste du dossier mis en consultation sous www.fedlex.admin.ch > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2022 > DFJP.

Synthèse des résultats de la procédure de consultation

qu'elle limite autant que possible la charge des cantons, éventuellement en faisant davantage appel aux experts nationaux.

L'UDC rejette le projet. Elle énonce des considérations de fonds qui constituent en tant que telles un refus de principe. Le parti voit dans le règlement (UE) 2022/922 une fois encore un développement technocratique aux conséquences incertaines et à la *légitimité démocratique bancaire* et en veut pour symptôme le fait que le Parlement européen n'a été consulté qu'informellement. Il considère que la Suisse se retrouve contrainte, « le couteau sous la gorge », d'accepter la réforme ou de risquer une dénonciation complète de l'acquis de Schengen, alors que le règlement contient des obligations importantes qui fixent des règles de droit au sens de l'art. 164, al. 1, de la Constitution. L'UDC affiche en outre son scepticisme quant à l'adoption de recommandations par la Commission européenne, qui constitue selon elle un nouveau morcellement des compétences décisionnelles des États. Elle juge enfin que le projet conduit à une « augmentation inutile de la bureaucratie et de la charge pour les collectivités publiques », notamment du fait de la mise sur pied de la réserve d'experts.

Le PS formule en outre une demande générale concernant la reprise des développements, sans toutefois se référer expressément à l'avant-projet. Il demande que les développements particulièrement importants de l'acquis de Schengen soient si possible soumis au plus tôt aux commissions parlementaires compétentes.

Synthèse des résultats de la procédure de consultation

5 Anhang / Annexe / Allegato:

Verzeichnis der Eingaben der Kantone, Parteien und eingeladenen Organisationen /
Liste des cantons, des partis politiques et des organisations invitées / Elenco dei parteci-
panti (cantoni, partiti politici e organizzazioni invitate)

Kantone / Cantons / Cantoni

AG	Aargau / Argovie / Argovia
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int. / Appenzello Interno
AR	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.-Ext. / Appenzello Esterno
BE	Bern / Berne / Berna
BL	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
BS	Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
FR	Freiburg / Fribourg / Friburgo
JU	Jura / Giura
GE	Genf / Genève / Ginevra
GL	Glarus / Glaris / Glarona
GR	Graubünden / Grisons / Grigioni
LU	Luzern / Lucerne / Lucerna
NE	Neuenburg / Neuchâtel
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
OW	Obwalden / Obwald / Obvaldo
SG	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
SH	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
SO	Solothurn / Soleure / Soletta
SZ	Schwyz
TG	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI	Tessin / Ticino
UR	Uri
VD	Waadt / Vaud
VS	Wallis / Valais
ZG	Zug / Zoug / Zugo
ZH	Zürich / Zurich / Zurigo

Parteien / Partis politiques / Partiti politici

Die Mitte Le Centre Alleanza del Centro	Generalsekretariat Hirschengraben 9 Case postale 3001 Berne
Eidgenössisch-Demokratische Union EDU Union Démocratique Fédérale UDF Unione Democratica Federale UDF	Case postale 3602 Thoune
Ensemble à Gauche EAG	Case postale 2070 1211 Genève 2
Evangelische Volkspartei der Schweiz EVP Parti évangélique suisse PEV Partito evangelico svizzero PEV	Nägeligasse 9 Case postale 3001 Berne
FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-Radicaux PLR.I Liberali Radicali	Generalsekretariat Neuengasse 20 Case postale

Synthèse des résultats de la procédure de consultation

	3001 Berne
GRÜNE Schweiz Les VERT-E-S suisses I VERDI svizzera	Waisenhausplatz 21 3011 Berne
Grünliberale Partei Schweiz glp Parti vert'libéral Suisse pvl Partito verde liberale svizzero pvl	Monbijoustrasse 30 3011 Berne
Lega dei Ticinesi (Lega)	Via Monte Boglia 3 Case postale 4562 6904 Lugano
Partei der Arbeit PDA Parti suisse du travail PST	Case postale 8721 8036 Zurich
Schweizerische Volkspartei SVP Union Démocratique du Centre UDC Unione Democratica di Centro UDC	Generalsekretariat Case postale 8252 3001 Berne
Sozialdemokratische Partei der Schweiz SPS Parti socialiste suisse PSS Partito socialista svizzero PSS	Zentralsekretariat Theaterplatz 4 Case postale 3001 Berne

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

Schweizerischer Gemeindeverband Association des Communes Suisses Associazione dei Comuni Svizzeri	Laupenstrasse 35 3008 Berne
Schweizerischer Städteverband Union des villes suisses Unione delle città svizzere	Monbijoustrasse 8 Case postale 3001 Berne
Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete Groupement suisse pour les régions de montagne Gruppo svizzero per le regioni di montagna	Seilerstrasse 4 Case postale 3001 Berne

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

economiesuisse Verband der Schweizer Unternehmen Fédération des entreprises suisses Federazione delle imprese svizzere Swiss business federation	Hegibachstrasse 47 Case postale 8032 Zurich
Schweizerischer Gewerbeverband (SGV) Union suisse des arts et métiers (USAM) Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM)	Schwarztorstrasse 26 Case postale 3001 Berne
Schweizerischer Arbeitgeberverband Union patronale suisse Unione svizzera degli imprenditori	Hegibachstrasse 47 Case postale 8032 Zurich
Schweiz. Bauernverband (SBV) Union suisse des paysans (USP) Unione svizzera dei contadini (USC)	Laurstrasse 10 5201 Brugg

Synthèse des résultats de la procédure de consultation

Schweizerische Bankiervereinigung (SBV) Association suisse des banquiers (ASB) Associazione svizzera dei banchieri (ASB)	Postfach 4182 4002 Basel
Schweiz. Gewerkschaftsbund (SGB) Union syndicale suisse (USS) Unione sindacale svizzera (USS)	Monbijoustrasse 61 Postfach 3000 Berne 23
Kaufmännischer Verband Schweiz Société suisse des employés de commerce Società svizzera degli impiegati di commercio	Hans-Huber-Strasse 4 Postfach 1853 8027 Zurich
Travail.Suisse	Hopfenweg 21 Postfach 5775 3001 Berne