



Genève, le 17 novembre 2021

Le Conseil d'Etat

5478-2021

Département fédéral de justice et police
Madame Karin Keller-Sutter
Conseillère fédérale
Palais fédéral Ouest
3003 Berne

Concerne : reprise et mise en œuvre des règlements (UE) 2021/1133 et (UE) 2021/1134 réformant le système d'information sur les visas (développements de l'acquis de Schengen) et modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI)

Madame la Conseillère fédérale,

Notre Conseil a bien reçu votre lettre du 11 août 2021, par laquelle vous avez invité les gouvernements cantonaux à se prononcer dans le cadre de la procédure de consultation sur les objets cités en marge, et il vous en remercie.

Tout d'abord, nous saluons la volonté de la Confédération de vouloir contribuer à accroître encore la sécurité intérieure dans l'espace Schengen en développant l'interopérabilité entre les divers systèmes, comme le permet la nouvelle réglementation européenne réformant le système d'information sur les visas, qui a également pour effet de simplifier la gestion de ses frontières extérieures.

S'agissant du projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI), qui autorise l'administration fédérale des douanes (AFD) à avoir accès aux données de l'EES, de l'ETIAS, du C-VIS et du CIR (projet 2), notre Conseil accueille favorablement le fait que l'AFD bénéficie desdites entrées, en sa qualité d'autorité de poursuite pénale. Ces accès lui permettront d'accomplir pleinement son mandat légal, sans qu'il en résulte, au final, un élargissement de ses compétences.

Pour ce qui concerne plus particulièrement le projet d'arrêté fédéral portant approbation et mise en œuvre des échanges de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise des règlements de l'UE susmentionnés (développements de l'acquis de Schengen - projet 1), notre Conseil salue, sur le principe, les diverses modifications de la LEI proposées, comme, par exemple, celle qui autorise le transfert automatique des données biométriques du système ORBIS au registre fédéral SYMIC ou celle qui permet aux autorités migratoires cantonales d'avoir un accès en ligne aux données du C-VIS, à celles de l'ETIAS, ainsi qu'à celles du CIR, s'il existe un lien avec un dossier individuel du C-VIS.

De même, notre Conseil partage la volonté de la Confédération d'améliorer la qualité des données biométriques, avec l'introduction de l'obligation de la prise d'images faciales en direct, et accueille favorablement le fait que le règlement (UE) 2021/1134 prévoit que la saisie des données dans le C-VIS doit être effectuée préalablement à l'octroi d'un visa de long séjour ou d'un titre de séjour. Le contrôle préalable des données dans les divers systèmes Schengen pourra ainsi avoir lieu de manière automatisée lors de la création d'un dossier VIS. Cette procédure permettra de garantir que les vérifications nécessaires soient faites avant l'octroi d'un visa de long séjour ou d'un titre de séjour.

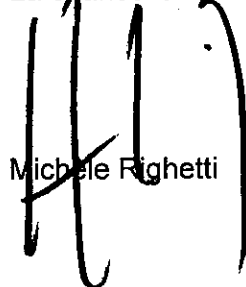
A ce sujet, notre Conseil s'interroge toutefois sur les nouvelles tâches attribuées aux cantons et sur ce qu'elles occasionneront de manière effective, en termes de charge de travail supplémentaire, ainsi que sur les conséquences en matière de protection des données personnelles, bien que la surveillance, dans ce domaine sensible, relève de la compétence du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence. S'agissant du premier point, nous estimons que les délégations prévues à l'attention du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), pour les cas de nature policière ou en lien avec la liste de surveillance ETIAS, n'empêcheront pas les multiples inscriptions et transmissions supplémentaires des données au C-VIS qui devront être effectuées par les autorités cantonales. En l'état de la procédure de consultation, lesdites charges semblent être grandement minimisées par la Confédération. Dès lors, nous émettons une réserve sur ce plan et sommes d'avis que des forfaits d'indemnisation à l'attention des cantons, qui devront inévitablement engager et former des ressources supplémentaires, doivent être prévus par la Confédération, en guise de participation aux coûts engendrés.

Au surplus, notre Conseil a relevé certaines problématiques qu'il lui semblait pertinent de mettre en exergue et qui sont commentées dans le document annexé.

En vous remerciant de l'attention que vous voudrez bien prêter à nos observations, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Michèle Righetti

Le président :



Serge Dal Busco

Annexe mentionnée

Copie à : chantal.perriard@sem.admin.ch et sandrine.favre@sem.admin.ch

Procédure de consultation sur la reprise et la mise en œuvre des règlements (UE) 2021/1133 et (UE) 2021/1134 réformant le système d'information sur les visas (développements de l'acquis de Schengen) et modification de la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI)

Prise de position du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève

- **Ad art. 7 al. 3 LEI:** Notre Conseil relève qu'il faudra s'assurer que les décisions d'interdiction d'entrée en Suisse (IES) prononcées par l'Administration fédérale des douanes (AFD) indiquent correctement les voies de recours, surtout l'autorité auprès de laquelle le recours devra être interjeté. En effet, nous avons eu par le passé des problèmes suite à des décisions de renvoi prononcées par l'AFD qui ne mentionnaient pas l'autorité de recours compétente. Les services cantonaux compétents ont ainsi perdu beaucoup de temps, car plusieurs juridictions se sont alors déclarées incompétentes, avant que l'affaire ne soit tranchée.
- **Ad art. 68a al. 2 LEI:** Nous estimons que l'autorité chargée de l'inscription de la décision dans le système doit être celle qui prononce la décision d'IES, respectivement l'expulsion pénale.
- **Ad art. 108e al. 2 let d et e LEI:** Nous pensons que la consultation des données figurant dans l'ETIAS par les autorités cantonales de migration facilitera le travail d'instruction de celles-ci. Actuellement, il n'existe pas d'interconnexion, ce qui se traduit par des pertes d'informations ou une impossibilité d'accéder directement à certaines informations. Les outils d'analyse et de vérification des autorités migratoires cantonales se verront ainsi renforcés.
- **Ad art. 109a al. 2, LEI:** Notre Conseil juge appréciable, pour les raisons mentionnées plus haut, que les autorités cantonales aient un accès en ligne aux données du C-VIS.
- **Ad art. 109b LEI :** Notre Conseil est d'avis qu'ORBIS devrait contenir dans tous les cas une copie du passeport national que l'étranger a présenté dans le cadre de sa demande, quel que soit le type de visa souhaité, et que ce document soit accessible en tout temps aux autorités compétentes.
- **Ad art. 109c^{bis} LEI:** Notre Conseil ne peut que saluer le transfert automatique d'ORBIS à SYMIC des données biométriques saisies par les représentations dans le cadre des procédures de visas long séjour, rendu possible par le projet d'art. 109c^{bis} LEI, ainsi que la transmission des données d'ORBIS dans le C-VIS. En effet, mettre l'interopérabilité à profit dans ce cadre permettra non seulement de réduire les tâches des cantons, mais également de participer pleinement à ce développement de l'acquis de Schengen. A cet égard, notre Conseil est d'avis que cela va permettre de compléter le dispositif d'interopérabilité des bases de données Schengen (voir FF 2020 7721), en élargissant l'accès à toutes les données relatives aux visas de long séjour et aux titres de séjour octroyés par les autres Etats européens, y compris aux données biométriques y relatives. Cela va accroître les possibilités d'identification de personnes dépourvues de document d'identité, ainsi que la découverte d'abus liés à l'utilisation d'identités multiples.

Mais pour ce faire, il apparaît essentiel pour notre Conseil que les autorités cantonales se voient autorisées à utiliser les données biométriques saisies dans le VIS aux fins de retour, en particulier l'utilisation de la photo et des empreintes pour l'ouverture d'une demande de soutien auprès du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) (si nécessaire), ainsi que la saisie des données biométriques dans le système d'information Schengen

(SIS) en cas de décision de renvoi et d'interdiction d'entrée (IE). L'article 2 al. 1 lettre e du Règlement semble le prévoir, en identifiant comme but poursuivi : "*e) d'aider à l'identification et au retour de toute personne qui ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions d'entrée, de séjour ou de résidence sur le territoire des États membres;*".

Toutefois, nous sommes d'avis qu'il convient de s'assurer que la base légale proposée dans le projet prévoit bien cette possibilité. Cela permettrait notamment de régler le problème actuel, pour les cantons, de devoir mandater la police pour qu'elle interpelle et saisisse les données biométriques des personnes dont la demande d'autorisation de séjour a été refusée et qui ne collaborent pas à leur retour dans leur pays d'origine. Par ailleurs, nous souhaitons également faire remarquer qu'il manque un mot entre les termes "SYMIC" et "d'établir".

- **Ad art. 110c al. 1, lettre d, LEI:** Nous accueillons favorablement le fait que les autorités migratoires cantonales aient un accès en ligne aux données du CIR, lorsqu'il existe un lien avec un dossier individuel du C-VIS, toujours dans l'idée que les outils d'analyse et de vérification des autorités migratoires cantonales se verront ainsi renforcés.
- **De manière plus générale:** L'approbation et la mise en œuvre de ces deux règlements de l'UE, ainsi que les modifications y relatives de la LEI, vont représenter, pour les autorités migratoires compétentes, un travail supplémentaire considérable. En effet, notre Conseil souhaite relever les principaux éléments qui impliqueront, selon lui, une nouvelle charge de travail importante, pour laquelle une allocation de fonds aux cantons devrait être effectuée :
 - Point 2.2 du rapport explicatif (RE), p. 8: Afin de faciliter les procédures de retour, une copie du document de voyage présenté lors de l'octroi d'une autorisation de séjour sera conservée dans le VIS. Bien que cela soit un élément favorable en soi, il existera une tâche supplémentaire dans toutes les situations dans lesquelles le document devra être saisi dans SYMIC pour être ensuite repris dans le VIS;
 - Point 2.2 du RE, p. 8: Abaissement de 12 ans à 6 ans de l'âge du relevé des empreintes digitales pour les enfants. Hormis les demandes effectuées depuis l'étranger, ce changement générera une augmentation du nombre de personnes à convoquer et présentes pour la prise des données biométriques. Par ailleurs, pour préserver l'intérêt de l'enfant, les données biométriques des enfants de moins de 12 ans seront effacées à l'expiration du titre de séjour ou à leur sortie de l'Espace Schengen, ce qui conduira également à des tâches de saisie supplémentaires. Notre Conseil se questionne également sur l'efficacité des prises d'empreintes prévues pour une tranche d'âge pendant laquelle lesdites empreintes évoluent rapidement, par rapport au but de protection recherché;
 - Point 2.2.2 du RE, p. 10: Conservation d'une copie numérisée du document de voyage des demandeurs de visa Schengen dans le VIS. Il s'agira d'une tâche supplémentaire pour le canton lors de l'établissement de tels visas;
 - Point 2.3.2 du RE, Art. 9 quater, p. 13: Vérification manuelle dans d'autres systèmes d'information et suivi des réponses positives. Ces vérifications et le suivi à effectuer vont allonger les délais de traitement. Notre Conseil estime également qu'une synergie efficace devra être trouvée avec le SEM pour les cas de nature policière;
 - Point 2.3.4 du RE, Articles 22 quater et quinquies, p. 16: Les données à ajouter lors de l'octroi d'un titre de séjour engendreront une tâche supplémentaire pour les cantons;
 - Point 2.3.4 du RE, Article 22 septies, p. 17: Les données à ajouter pour un titre de séjour renouvelé engendreront des tâches supplémentaires et chronophages pour les cantons;
 - Point 2.4.6 du RE, p. 26: Introduction de signalements dans le SIS des ressortissants d'Etats tiers faisant l'objet de décisions de retour. Bien que très utiles pour les

autorités migratoires cantonales, il s'agira d'une tâche supplémentaire à effectuer pour toutes les décisions de renvoi;

- Point 2.6.2 du RE, p. 32: Transmission des données relatives aux visas de long séjour et aux titres de séjour au VIS. Un nombre important de données devront être saisies lors de l'ouverture de la demande. Il est également indiqué que les données concernant le titulaire de l'autorité parentale, dans le cas de mineurs, devront être saisies. Tout cela engendrera des tâches supplémentaires importantes par rapport à la situation actuelle.
