



16.xxx

Message

**relatif à l'approbation de l'échange de notes entre la Suisse et
l'UE concernant la reprise du règlement (UE) n° 515/2014 portant
création du Fonds pour la sécurité intérieure dans le domaine des fron-
tières extérieures et des visas**

(Développement de l'acquis de Schengen)

du ...

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet d'arrêté fédéral portant approbation de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise du règlement (UE) n° 515/2014 portant création du Fonds pour la sécurité intérieure dans le domaine des frontières extérieures et des visas (développement de l'acquis de Schengen).

Nous vous prions d'agrèer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Johann N. Schneider-Ammann
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

L'échange de notes entre la Suisse et l'Union européenne relatif à la reprise du règlement (UE) n° 515/2014, qui constitue un développement de l'acquis de Schengen, est soumis à l'Assemblée fédérale pour approbation. La reprise de ce règlement permettra à la Suisse de participer au Fonds pour la sécurité intérieure dans le domaine des frontières extérieures et des visas. Elle nécessite en outre un accord additionnel concernant la participation de la Suisse à ce fonds, accord dont traite également le présent message et qui sera soumis à l'Assemblée fédérale à une date ultérieure.

Contexte

Dans le cadre de l'Accord d'association à Schengen (AAS) conclu entre la Confédération suisse, l'Union européenne (UE) et la Communauté européenne, la Suisse s'est, en principe, engagée à reprendre tous les développements de l'acquis de Schengen (art. 2, par. 3, et 7 AAS). Le présent message porte sur la reprise de l'un de ces développements.

Le 16 avril 2014, le Parlement européen et le Conseil de l'UE ont adopté le règlement (UE) n° 515/2014 portant création du Fonds pour la sécurité intérieure dans le domaine des frontières extérieures et des visas pour la période 2014–2020. L'UE a notifié ce règlement à la Suisse le 7 mai 2014 et le Conseil fédéral a décidé le 6 juin 2014 de reprendre cet acte juridique relevant des accords de Schengen sous réserve de l'accomplissement des exigences constitutionnelles requises (art. 7, par. 2, let. b, AAS).

Dès lors, le délai dont dispose la Suisse pour l'accomplissement des prescriptions nationales en matière procédurale d'approbation des échanges de notes correspondants est en principe de deux ans au plus, référendum compris, à compter de la notification de l'acte par l'UE. Selon cette règle, le délai expirera en l'occurrence le 7 mai 2016. Toutefois, la Commission européenne a fixé à la Suisse le 3 juillet 2017 comme délai pour la reprise du règlement. Pour pouvoir participer au fonds, la Suisse et les autres Etats associés à Schengen (Norvège, Islande et Liechtenstein) doivent chacun conclure un accord additionnel avec l'UE. Ces accords doivent en particulier préciser le montant de la participation financière des Etats associés au fonds et les autres modalités de participation.

La reprise du règlement (UE) n° 515/2014 n'implique aucune modification de la législation suisse et ne va à l'encontre d'aucune réglementation du droit national. Elle nécessite toutefois, pour être appliquée, qu'un accord additionnel soit conclu. Celui-ci sera soumis pour approbation à l'Assemblée fédérale à une date ultérieure ; il est joint au présent message à titre d'information.

Teneur du projet

Le règlement (UE) n° 515/2014 vise à créer le Fonds pour la sécurité intérieure dans le domaine des frontières extérieures et des visas pour la période 2014–2020.

Ce nouveau fonds succède au Fonds pour les frontières extérieures. Les Etats Schengen dont les frontières terrestres et maritimes sont particulièrement étendues ou sur le territoire desquels se trouvent des aéroports internationaux importants sont confrontés à une lourde charge financière aux fins de la protection des frontières extérieures de l'espace Schengen. C'est pourquoi le Fonds pour la sécurité intérieure doit les soutenir, comme le faisait son prédécesseur, en versant des contributions destinées à participer au financement de projets. Il doit, en outre, contribuer à accroître l'efficacité des contrôles, à améliorer la protection des frontières extérieures et à réduire le nombre d'entrées illégales. De plus, il doit permettre à l'UE de réagir rapidement et efficacement en cas de crises d'ordre sécuritaire susceptibles de compromettre le fonctionnement du système Schengen. Dans le contexte de la crise migratoire qui persiste, ce fonds joue un rôle important, non seulement en tant que symbole de solidarité mais aussi en tant qu'instrument concret de soutien en matière de protection des frontières extérieures de Schengen.

L'enveloppe financière prévue pour la mise en œuvre du fonds est de 2,76 milliards d'euros (art. 5 du règlement [UE] n° 515/2014), montant auquel s'ajouteront les contributions des Etats associés.

Sur les sept années que doit durer ce fonds, la contribution de la Suisse devrait être en moyenne de 18,43 millions de francs par année. Le calcul des montants à payer par la Suisse et par les autres Etats associés se base sur la clé de répartition Schengen définie dans l'AAS (art. 11, par. 3, AAS).

Le Fonds pour la sécurité intérieure fournira à la Suisse des dotations destinées à l'élaboration de mesures sur le plan national. Selon toute vraisemblance, la Suisse recevra des dotations à hauteur d'environ 20 millions de francs pour l'ensemble de la durée de ce fonds (cf. annexe I du règlement [UE] n° 515/2014). Ces dotations devront être investies principalement dans des projets visant la protection des frontières extérieures de Schengen.

Table des matières

Condensé	2
1 Contexte	6
2 Procédure de reprise de développements de l’acquis de Schengen	7
3 Règlement (UE) n° 515/2014	8
3.1 Bases	8
3.2 Participation de la Suisse à l’élaboration du règlement	9
3.3 Commentaire des dispositions	9
3.3.1 Structure	9
3.3.2 Dispositions générales	9
3.3.3 Cadre financier et de mise en œuvre	12
3.3.4 Dispositions finales	17
3.3.5 Annexes	19
4 Règlement (UE) n° 514/2014	20
4.1 Bases	20
4.2 Participation de la Suisse à l’élaboration du règlement	21
4.3 Lien avec l’acquis de Schengen	21
5 Nécessité de conclure un accord additionnel	21
5.1 Contexte	21
5.2 Déroulement des négociations	22
5.3 Teneur de l’accord additionnel	22
6 Résultats de la procédure de consultation et position du Conseil fédéral	26
7 Conséquences du règlement (UE) n° 515/2014	29
7.1 Conséquences pour la Confédération	29
7.1.1 Contribution financière de la Suisse	29
7.1.2 Début des paiements de la Suisse en faveur du fonds	30
7.1.3 Ressources allouées à la Suisse	30
7.1.4 Programmation	31
7.1.5 Système de gestion et de contrôle	32
7.1.6 Conséquences en termes de finances et de personnel pour la Confédération	32
7.2 Conséquences pour les cantons	33
8 Relation avec le programme de la législation	33
9 Aspects juridiques	33
9.1 Compatibilité avec les autres obligations internationales de la Suisse	33
9.2 Constitutionnalité	34
9.3 Forme de l’acte à adopter	34

9.4	Frein aux dépenses	35
9.5	Mise en œuvre dans le droit national	35
	Arrêté fédéral portant approbation de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise du règlement (UE) n° 515/2014 portant création du Fonds pour la sécurité intérieure dans le domaine des frontières extérieures et des visas (Développement de l'acquis de Schengen) (Projet)	37
	Echange de notes du 6 juin 2014 entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise du règlement (UE) n° 515/2014 portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas (Développement de l'acquis de Schengen)	39
	Accord additionnel entre l'Union européenne et la Confédération suisse concernant des dispositions complémentaires relatives au Fonds pour la sécurité intérieure (Projet)	00

Message

1 Contexte

Dans le cadre de l'Accord conclu le 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, l'Union européenne (UE) et la Communauté européenne (CE) sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (Accord d'association à Schengen, AAS)¹, la Suisse s'est, en principe, engagée à reprendre et à mettre en œuvre tous les développements de l'acquis de Schengen². Depuis la signature de cet accord, l'UE/la CE a notifié à la Suisse environ 180 développements de l'acquis de Schengen.

Le présent message porte sur l'approbation de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE relatif à la reprise du règlement (UE) n° 515/2014 portant création du Fonds pour la sécurité intérieure dans le domaine des frontières extérieures et des visas pour la période 2014–2020³.

Le règlement (UE) n° 515/2014 a fait l'objet de négociations durant trois ans. La Suisse était représentée dans le groupe *ad hoc* d'experts de la Commission européenne constitué spécialement pour créer les bases juridiques du fonds, ainsi que dans les groupes de travail compétents du Conseil européen, dans le Comité des représentants permanents (COREPER) et dans le Conseil de l'UE (sous forme de comité mixte). Elle a pu y faire valoir son point de vue sur le projet dans le cadre de son droit de participation prévu dans l'AAS. Les organes compétents de l'UE ont ensuite procédé au vote formel.

Le présent message traite également de la nécessité de la conclusion d'accords additionnels entre l'UE et la Suisse, ainsi qu'entre l'UE et les autres Etats associés. Ces accords doivent en particulier préciser le montant de la participation financière des Etats associés et les autres modalités de participation.

La conclusion d'accords additionnels relatifs à la participation des Etats associés au fonds a fait l'objet de deux rondes de négociations à Bruxelles, l'une en octobre 2014, l'autre en mars 2015. Les Etats associés et la Commission européenne y sont convenus d'un projet d'accord. Une fois le règlement (UE) n° 515/2014 définitivement repris, la Suisse devra encore parapher son accord additionnel avec l'UE (cf. projet ci-joint); ce dernier n'est donc pas l'objet de la demande d'approbation du présent message.

La reprise du règlement n'implique aucune modification de la législation suisse et ne va à l'encontre d'aucune réglementation du droit national. Elle nécessite toutefois, pour être appliquée, que l'accord additionnel mentionné soit conclu. Celui-ci sera soumis pour approbation à l'Assemblée fédérale à une date ultérieure.

¹ RS 0.362.31

² Art. 2, par. 3, et art. 7 AAS

³ Règlement (UE) n° 515/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas et abrogeant la décision n° 574/2007/CE; JO L 150 du 20.5.2014, p. 143.

2 Procédure de reprise de développements de l'acquis de Schengen

L'art. 7 AAS définit la procédure ci-après pour la reprise et la mise en œuvre des développements de l'acquis de Schengen: l'UE notifie sans délai à la Suisse l'adoption d'un acte constituant un développement de l'acquis de Schengen. La Suisse se prononce sur l'acceptation du contenu de cet acte et sur la transposition dans son ordre juridique interne. Cette décision est notifiée à l'UE dans un délai de 30 jours suivant l'adoption de l'acte concerné.

La notification d'un acte par l'UE et la réponse de la Suisse prennent la forme d'un échange de notes qui représente, du point de vue de la Suisse, un traité de droit international. En fonction de la teneur de l'acte juridique de l'UE à reprendre, le Conseil fédéral ou le Parlement (de même que le peuple dans le cadre du référendum facultatif) sont compétents pour l'approuver.

Lorsque l'Assemblée fédérale est compétente ou que des modifications législatives sont nécessaires à la mise en œuvre, le Conseil fédéral informe l'UE dans sa réponse que la reprise du développement ne peut lier la Suisse qu'après l'accomplissement de ses exigences constitutionnelles (art. 7, par. 2, let. b, AAS). La Suisse dispose alors d'un délai de deux ans au maximum pour obtenir l'approbation parlementaire (référendum compris, si nécessaire). Le délai commence à courir avec la notification du développement par l'UE. Une fois accomplies toutes les exigences constitutionnelles, la Suisse en informe le Conseil de l'UE et la Commission européenne. Si aucun référendum n'est demandé, cette information a lieu immédiatement à l'échéance du délai référendaire. L'échange de notes concernant la reprise du règlement entre en vigueur au moment de la transmission de cette information, qui équivaut à la ratification de l'échange de notes.

En l'occurrence, l'UE a notifié le règlement (UE) n° 515/2014 à la Suisse le 7 mai 2014. Le Conseil fédéral a décidé d'accepter la reprise de ce règlement le 6 juin 2014, sous réserve de l'accomplissement des exigences constitutionnelles requises en l'espèce, et a notifié sa décision à l'UE le même jour. Le délai de deux ans expire donc le 7 mai 2016. Or la Suisse ne pourra pas respecter ce délai: les modalités déterminantes pour la participation au fonds doivent d'abord être fixées dans un accord additionnel, mais les négociations en la matière avec l'UE n'ont pu commencer qu'une fois que la Suisse a eu notifié qu'elle acceptait de reprendre le règlement en question. C'est pourquoi, par courrier du 3 juillet 2015 adressé à la Mission de la Suisse auprès de l'UE à Bruxelles, la Commission européenne a fixé à la Suisse le 3 juillet 2017 comme délai pour la reprise du règlement.

Si le règlement (UE) n° 515/2014 n'est pas repris dans ce délai maximal, la procédure spéciale prévue à l'art. 7, par. 4, AAS, à savoir la recherche d'une solution consensuelle dans un délai de 90 jours au sein d'un comité mixte, sera appliquée. Si cette procédure n'aboutit pas, l'AAS prend fin automatiquement trois mois plus tard⁴.

⁴ Cf. le message relatif à l'approbation des accords bilatéraux II, FF 2004 5756 ss.

3 Règlement (UE) n° 515/2014

3.1 Bases

En novembre 2011, lors des débats relatifs au cadre financier pluriannuel de l'UE pour la période 2014–2020, la Commission européenne a transmis des propositions au Conseil de l'UE et au Parlement européen relatives au financement dans le domaine des affaires intérieures. Elle estimait que l'adoption d'une approche intégrée de la migration et de la sécurité dont l'objectif serait de façonner une Europe où les personnes autorisées peuvent entrer, se déplacer et vivre librement, en ayant l'assurance que leurs droits seront respectés et leur sécurité garantie pouvait profiter à l'UE ainsi qu'aux pays tiers qui en sont partenaires. La Commission européenne a proposé de remplacer les quatre fonds du programme général «Solidarité et gestion des flux migratoires» (Fonds SOLID⁵) par deux nouveaux fonds: le Fonds «Asile, migration et intégration» (AMIF) et le Fonds pour la sécurité intérieure (FSI). L'AMIF est le successeur du Fonds européen pour les réfugiés, du Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers et du Fonds européen pour le retour. L'UE a considéré qu'il ne relevait pas des accords de Schengen. En conséquence, la Suisse ne participera pas à ce fonds. Pour sa part, le FSI est constitué de deux volets: le FSI Police⁶ et le FSI Frontières. Seul ce dernier est réputé relever des accords de Schengen. Ainsi, la Suisse, en tant qu'Etat associé à Schengen, est en principe tenue d'y participer dans le cadre du développement de l'acquis de Schengen.

Le FSI Frontières (ci-après «fonds») succède au Fonds pour les frontières extérieures, auquel la Suisse participait depuis 2009 et qui a cessé d'exister fin 2013. Comme son prédécesseur, c'est un fonds de solidarité visant à soutenir les Etats Schengen confrontés à une lourde charge financière aux fins de la protection des frontières extérieures de l'espace Schengen. Il s'agit des Etats dont les frontières terrestres et/ou maritimes sont particulièrement étendues ou sur le territoire desquels se trouvent des aéroports internationaux importants. Ce fonds doit contribuer non seulement à l'accroissement de l'efficacité des contrôles et à l'amélioration de la protection aux frontières extérieures, mais aussi à une réduction du nombre d'entrées illégales. Il vise également à faciliter et à accélérer l'entrée des personnes autorisées à voyager. Tant la question de la solidarité que le soutien en matière de protection des frontières extérieures de Schengen revêtent une grande importance dans le contexte de la crise migratoire qui persiste.

⁵ Ce programme général pour les années 2007 à 2013 a permis de renforcer la solidarité entre les Etats membres et d'adopter certaines mesures relatives à la gestion des flux migratoires dans l'UE. A cet effet, quatre fonds avaient été créés: le Fonds pour les frontières extérieures, le Fonds européen pour le retour, le Fonds européen pour les réfugiés et le Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers. La Suisse n'avait participé, pour la période 2010–2013 (rétroactivement à compter de 2009), qu'au Fonds pour les frontières extérieures, qui relevait des accords de Schengen.

⁶ Règlement (UE) n° 513/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et à la répression de la criminalité ainsi qu'à la gestion des crises, et abrogeant la décision 2007/125/JAI du Conseil, JO L 150 du 20.5.2014, p. 93.

3.2 Participation de la Suisse à l'élaboration du règlement

Le règlement (UE) n° 515/2014, qui constitue la base légale de la création du fonds, a fait l'objet de négociations à Bruxelles durant trois ans. La Suisse était représentée dans le groupe *ad hoc* d'experts de la Commission européenne, dans les groupes de travail compétents du Conseil européen, dans le COREPER et dans le Conseil de l'UE (sous forme de comité mixte).

La Suisse a ainsi pu faire valoir, au sein des groupes de travail concernés, son point de vue dans le cadre de son droit de participation. Elle a en outre participé activement, dans le comité mixte, aux travaux d'élaboration du projet de règlement. Les organes compétents de l'UE ont ensuite procédé au vote formel.

3.3 Commentaire des dispositions

3.3.1 Structure

Le règlement (UE) n° 515/2014 comprend, outre le préambule, 23 articles et quatre annexes, qui font partie intégrante du règlement. Les articles sont divisés en trois chapitres. Le premier contient les dispositions générales, le deuxième définit le cadre financier et de mise en œuvre et le troisième présente les dispositions finales.

3.3.2 Dispositions générales

Art. 1 Objet et champ d'application

Le règlement vise à créer le volet Frontières du FSI dans le cadre de la gestion des frontières extérieures et de la politique commune des visas. Sur la base du règlement (UE) n° 515/2014, le fonds est instauré pour la période 2014–2020. Le règlement (UE) n° 514/2014⁷, qui contient les modalités de mise en œuvre du fonds, s'applique également.

Art. 2 Définitions

Cette disposition explique les termes importants utilisés dans le règlement.

Art. 3 Objectifs

L'objectif général du fonds est d'augmenter le niveau de sécurité dans l'UE tout en facilitant les voyages effectués de façon légitime.

⁷ Règlement (UE) n° 514/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant dispositions générales applicables au Fonds «Asile, migration et intégration» et à l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et à la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises, JO L 150 du 20.5.2014, p. 112.

Dans le cadre de cet objectif général, le fonds doit contribuer à la réalisation des objectifs spécifiques suivants:

- Soutenir une politique commune des visas en particulier pour faciliter les voyages effectués de façon légitime et pour lutter contre l’immigration clandestine.
- Soutenir la gestion intégrée des frontières, par exemple en favorisant le partage d’informations entre les Etats Schengen, ainsi qu’entre les Etats Schengen et l’agence Frontex pour assurer un niveau uniforme et élevé de contrôle et de protection aux frontières extérieures. L’objectif est de permettre un franchissement aisé des frontières extérieures en conformité avec l’acquis de Schengen. En parallèle, il faut aussi garantir aux personnes à protéger une protection internationale et le principe de non-refoulement, tout en tenant compte des obligations contractées par les Etats membres dans le domaine des droits de l’homme.

La réalisation des objectifs spécifiques du fonds est évaluée au moyen d’indicateurs communs, énoncés à l’annexe 4 du règlement, et d’indicateurs spécifiques inclus dans les programmes nationaux.

En vue de la réalisation des objectifs généraux et des objectifs spécifiques, il est prévu d’utiliser une contribution provenant du fonds afin d’atteindre les objectifs opérationnels suivants:

- Favoriser et mettre en œuvre des stratégies visant une surveillance efficace des frontières extérieures.
- Assurer la mise en place d’un système de gestion intégrée des frontières extérieures, lequel inclut notamment l’intensification des systèmes de contrôles et de surveillance aux frontières extérieures et la coopération interservices entre les gardes-frontières, les douanes, les autorités chargées des questions de migration et de l’asile et les autorités répressives. Mettre en œuvre des mesures contribuant à la prévention et à la lutte contre la criminalité transfrontière aux frontières extérieures, y compris la traite d’êtres humains et les filières d’immigration clandestine.
- Renforcer la collaboration dans le domaine des visas et la coopération consulaire, de manière à assurer, notamment, des pratiques harmonisées en matière de délivrance de visas.
- Mettre au point et faire fonctionner des systèmes informatiques permettant de faciliter la politique commune des visas ainsi que les contrôles et la surveillance aux frontières extérieures.
- Garantir l’application efficace et uniforme de l’acquis de l’UE dans le domaine des frontières et des visas, y compris du mécanisme d’évaluation et de contrôle Schengen.
- Renforcer la coopération entre les Etats membres, ainsi qu’avec les pays tiers, pour lutter contre l’immigration clandestine.

Les actions financées au moyen du fonds sont mises en œuvre dans le respect des droits fondamentaux et de la dignité humaine. En particulier, ces actions respectent

les dispositions de la charte des droits fondamentaux de l'UE, le droit de l'UE en matière de protection des données et la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)⁸, le principe du traitement équitable des ressortissants de pays tiers, le droit d'asile et le droit à une protection internationale, le principe de non-refoulement et les obligations internationales de l'UE et des Etats membres, comme celles découlant de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés⁹. Lorsqu'ils mettent en œuvre ces actions, les Etats membres accordent, dans la mesure du possible, une attention particulière aux personnes vulnérables, notamment aux enfants et aux mineurs non accompagnés, lors de leur renvoi vers les services de protection.

Lorsque le fonds finance des actions qui sont liées à la surveillance des frontières maritimes, les Etats membres respectent l'obligation qui leur est faite par le droit maritime international de porter assistance aux personnes en détresse. A cet égard, les équipements et les systèmes financés par le fonds peuvent être utilisés dans des situations de recherche et de sauvetage.

Le fonds contribue également au financement de l'assistance technique sur l'initiative des Etats membres ou de la Commission européenne. Cette contribution permet aux Etats Schengen de bénéficier d'un soutien financier pour leurs dépenses en lien avec la mise en œuvre du fonds.

Art. 4 Actions éligibles

Lorsqu'un Etat Schengen mène des actions, dans le cadre de son programme national, en vue d'atteindre les objectifs cités à l'art. 3, ces actions peuvent bénéficier d'un soutien financier du fonds, en particulier s'il s'agit:

- des infrastructures et systèmes nécessaires à la surveillance des points de passage frontaliers;
- des équipements, moyens de transport et systèmes de communication nécessaires à la détection de personnes à la frontière;
- des systèmes informatiques et de communication pour la gestion efficace des flux migratoires aux frontières;
- des infrastructures nécessaires, dans le domaine de la coopération consulaire, à la délivrance de visas de court séjour;
- de la formation des gardes-frontière et du personnel consulaire;
- du détachement d'officiers de liaison pour les questions d'immigration (*Immigration Liaison Officers*, ILO) et de conseillers en matière de documents dans des pays tiers, ainsi que de l'échange et du détachement de gardes-frontière entre Etats Schengen ou entre un Etat Schengen et un pays tiers;
- d'actions telles que les études, les formations, les projets pilotes visant la mise en place d'un système de gestion intégrée des frontières.

⁸ RS 0.101

⁹ RS 0.142.30

Le fonds fournit également un soutien financier aux actions dans les pays tiers ou concernant ces derniers, en particulier s'il s'agit:

- des systèmes d'information, outils ou équipements permettant le partage d'informations;
- des mesures d'ordre opérationnel et des opérations conjointes menées avec des pays tiers;
- des projets liés au système européen de surveillance des frontières (Eurosur);
- des études, séminaires, ateliers, conférences, formations et équipements qui servent à la coopération entre les Etats Schengen et les agences de l'UE dans les pays tiers.

Les actions relevant du domaine visé à l'art. 4, par. 1, let. a, qui sont menées aux frontières extérieures temporaires (infrastructures, etc.) ne bénéficient d'aucun soutien financier provenant du fonds. De même, ni les actions liées au rétablissement temporaire et exceptionnel d'un contrôle aux frontières intérieures tel que prévu dans le code frontières Schengen, ni les actions dont l'objectif exclusif est le contrôle des marchandises ne sont prises en compte.

3.3.3 Cadre financier et de mise en œuvre

Art. 5 Ressources globales et mise en œuvre

L'enveloppe financière prévue pour la mise en œuvre du fonds est de 2,76 milliards d'euros. Ce montant ne tient toutefois pas compte des contributions des Etats associés. Il est prévu d'en consacrer 1,551 milliard à des programmes nationaux des Etats Schengen, 791 millions au développement de systèmes informatiques nouveaux ou actuels servant à contrôler les entrées dans l'espace Schengen et les départs de l'espace Schengen, et 154 millions au soutien du régime de transit spécial de la Lituanie¹⁰. Les 264 millions restants sont destinés au financement d'actions de l'UE et de l'aide d'urgence de la Commission européenne, ainsi que de l'assistance technique, dont au moins 30 %, c'est-à-dire 79,2 millions d'euros, sont utilisés pour des actions de l'UE. Le par. 2 précise que les crédits annuels doivent être autorisés par le Parlement européen et le Conseil dans la limite du cadre financier pluriannuel.

Les Etats associés participeront également au fonds et concluront avec l'UE des accords additionnels définissant leurs contributions financières ainsi que des règles complémentaires nécessaires à cette participation. Ces contributions financières augmenteront le budget global du fonds. Par conséquent, l'enveloppe financière du fonds sera plus élevée et dépassera le montant indiqué à l'art. 5 du règlement (UE) n° 515/2014.

¹⁰ En vertu du protocole n° 5 du traité d'adhésion de la Lituanie, l'UE prend en charge les surcoûts liés à la mise en œuvre du système de documents facilitant le transit (DFT) et de documents facilitant le transit ferroviaire (DFTF) (JO L 99 du 17.4.2003, p. 8 et 15). Elle compense ainsi le fait que la Lituanie ne perçoit aucun droit lorsqu'elle délivre lesdits documents à des ressortissants russes qui passent par l'UE pour se rendre dans la région de Kaliningrad ou pour la quitter.

Art. 6 Ressources destinées aux actions éligibles dans les Etats membres

Comme mentionné à l'art. 5, des dotations de 1,551 milliard d'euros provenant du fonds sont allouées aux Etats membres dans le cadre de leurs programmes nationaux. Ce montant se répartit comme suit: 1,276 milliard constitue la base pour les programmes nationaux et est réparti entre les Etats membres comme indiqué à l'annexe I. Sur l'ensemble de la durée du fonds, la Suisse recevra ainsi vraisemblablement 18,92 millions d'euros pour financer son programme national. De plus, 147 millions provenant du fonds sont destinés à financer des actions spécifiques. Quant aux 128 millions restants, ils seront versés dans le cadre de l'examen à mi-parcours.

Les Etats Schengen sont tenus d'utiliser comme suit les montants qui leur sont alloués pour la réalisation de leurs programmes nationaux:

- au moins 10 % pour mettre au point Eurosur;
- au moins 25 % pour soutenir la politique des visas et la gestion des frontières extérieures;
- au moins 5 % pour soutenir les services consulaires dans des pays tiers, renforcer la gestion intégrée des frontières, accroître l'interopérabilité des systèmes de gestion des frontières entre les Etats Schengen et soutenir des actions après consultation de Frontex.

Il est possible de déroger à ces pourcentages minimaux à condition d'expliquer, dans le programme national, pourquoi l'attribution de ressources d'un montant inférieur à ces minimums ne met pas en péril la réalisation de l'objectif imposé.

Pour permettre la poursuite des objectifs du fonds même en cas de circonstances imprévues et pour assurer une utilisation efficace des ressources financières disponibles, la Commission européenne est habilitée à adopter des actes délégués afin d'ajuster, si nécessaire, le montant de 128 millions d'euros alloué à l'examen à mi-parcours.

Art. 7 Ressources destinées aux actions spécifiques

Outre la dotation de 1,276 milliard d'euros visée dans l'annexe I, les Etats Schengen peuvent recevoir un montant supplémentaire, à condition qu'il soit affecté à ce titre dans le programme national. Ce montant doit servir exclusivement à réaliser les actions spécifiques énumérées à l'annexe II.

La Commission européenne est habilitée à adopter des actes délégués en vue de réviser les actions spécifiques énumérées à l'annexe II, pour autant que cela soit nécessaire. Les montants supplémentaires sont alloués aux Etats Schengen concernés par la décision de financement individuelle approuvant ou révisant leur programme national.

Art. 8 Ressources dans le cadre de l'examen à mi-parcours

Pour l'examen à mi-parcours, la Commission européenne tient compte pour le 1^{er} juin 2017 au plus tard des éléments suivants:

1. les charges que représente pour les Etats Schengen la gestion des frontières;
2. les rapports d'évaluation dont la rédaction fait partie du mécanisme d'évaluation et de contrôle Schengen;
3. les niveaux de menace aux frontières extérieures pour la période 2017–2020;
4. les facteurs ayant une incidence sur la sécurité aux frontières extérieures pendant la période 2014–2016.

La somme de 128 millions d'euros prévue pour l'examen à mi-parcours sera répartie entre les Etats Schengen selon les pourcentages suivants: 45 % pour les frontières extérieures maritimes, 38 % pour les frontières extérieures terrestres et 17 % pour les aéroports. A noter que la Suisse ne possède ni frontière extérieure maritime ni frontière extérieure terrestre.

Les ressources mises à la disposition des différents aéroports sont proportionnelles à la charge de travail et tiennent compte du nombre de personnes qui entrent dans l'espace Schengen via un aéroport ainsi que du nombre de refus d'entrée notifiés à des ressortissants d'Etat tiers. Les frontières extérieures terrestres ainsi que les frontières extérieures maritimes font l'objet d'une analyse des risques spéciale.

Après consultation des Etats Schengen et de Frontex, et en tenant compte de l'analyse des risques effectuée par cette agence, la Commission européenne fixe des niveaux de menace pour chaque tronçon de frontière extérieure des Etats Schengen pour la période 2017–2020. Elle se fonde notamment sur la charge que représente la gestion des frontières extérieures et sur l'évolution future possible des flux migratoires.

Les montants supplémentaires sont alloués aux Etats Schengen concernés par une décision de financement individuelle approuvant ou révisant leur programme national.

Art. 9 Programmes nationaux

Lorsqu'ils élaborent leurs programmes nationaux, qui doivent être examinés et approuvés par la Commission, les Etats Schengen prennent en compte les objectifs à atteindre, à savoir:

- mettre au point Eurosur;
- soutenir la politique des visas et la gestion des frontières extérieures;
- soutenir les services consulaires dans des pays tiers en vue d'une meilleure gestion des flux migratoires;
- renforcer la gestion intégrée des frontières afin, notamment, d'intensifier l'échange d'informations s'y rapportant entre les Etats Schengen;
- améliorer la coopération entre les Etats Schengen concernant les systèmes de gestion des frontières;
- soutenir des actions visant à promouvoir l'harmonisation de la gestion des frontières, et en particulier des capacités technologiques;

- assurer l'application correcte et uniforme de l'acquis de l'UE en matière de contrôle aux frontières et de visas;
- se préparer pour faire face aux menaces à venir et aux éventuelles pressions aux frontières extérieures de sorte que les Etats Schengen y réagissent de manière ciblée et rapide.

Pour atteindre ces objectifs, les Etats Schengen peuvent soutenir des actions dans des pays tiers dans le cadre de leurs programmes nationaux.

La Commission européenne consulte Frontex au sujet des projets de programmes nationaux afin d'optimiser les actions prévues par les Etats Schengen en matière de contrôle et de surveillance des frontières extérieures, tout en garantissant la cohérence et en évitant une mauvaise maîtrise des coûts.

Art. 10 Soutien opérationnel dans le cadre des programmes nationaux des Etats membres

Les Etats Schengen peuvent utiliser jusqu'à 40 % du montant qui leur est alloué en vertu de l'annexe I afin de financer un soutien opérationnel à leurs autorités. Il peut s'agir, par exemple, de coûts d'entretien de systèmes informatiques, de coûts de personnel ou de coûts de travaux de modernisation et de remplacement du matériel (cf. annexe III du règlement). A cet égard, ils doivent respecter l'acquis de l'UE en matière de frontières et de visas, atteindre les objectifs de leur programme national, renforcer la coordination entre les Etats membres dans le domaine des contrôles aux frontières et en optimiser les effets.

A cet effet, avant d'approuver les programmes nationaux, la Commission évalue la situation de départ des Etats Schengen ayant indiqué leur intention de demander un soutien opérationnel.

Il est en outre exigé que le soutien opérationnel se concentre sur les objectifs prévus à l'annexe III.

Par ailleurs, le soutien opérationnel fait l'objet d'un suivi conjoint par la Commission et l'Etat Schengen concerné afin, notamment, d'assurer l'échange d'informations requis en la matière.

La Commission européenne définit, au moyen d'actes d'exécution, les procédures de compte rendu sur l'application de la présente disposition.

Art. 11 Soutien opérationnel pour le régime de transit spécial

En vertu du protocole n° 5 du traité d'adhésion de la Lituanie, l'UE prend en charge les surcoûts liés à la mise en œuvre du système de documents facilitant le transit (DFT) et de documents facilitant le transit ferroviaire (DFTF)¹¹. Elle compense ainsi le fait que la Lituanie ne perçoit aucun droit lorsqu'elle délivre lesdits documents à des ressortissants russes qui passent par l'UE pour se rendre dans la région de Kaliningrad ou pour la quitter. La Lituanie doit donc recevoir au maximum 154 millions d'euros provenant du fonds pour la période 2014–2020.

¹¹ JO L 99 du 17.4.2003, p. 8 et 15

Art. 12 Programmation en fonction des résultats du mécanisme d'évaluation et de contrôle Schengen

Si un rapport d'évaluation Schengen relève des insuffisances éventuelles, l'Etat Schengen concerné examine, avec la Commission européenne et Frontex, la suite à donner aux résultats du rapport dans le cadre de son programme national et la manière de mettre en œuvre les recommandations. A cet égard, il est tenu de veiller à ce que les ressources provenant de son programme national, y compris celles prévues pour le soutien opérationnel, soient consacrées au financement des mesures nécessaires.

Art. 13 Actions de l'Union

Sur l'initiative de la Commission européenne, le fonds peut servir à financer des actions transnationales qui revêtent un intérêt particulier pour l'UE (ci-après « actions de l'Union ») et qui visent à soutenir les objectifs généraux, spécifiques et opérationnels.

Peuvent bénéficier d'un financement les actions de l'Union poursuivant notamment les objectifs suivants:

- soutenir les activités préparatoires nécessaires pour mettre en œuvre des actions en matière de frontières extérieures et de visas;
- réaliser des analyses et des évaluations qui permettent d'acquérir de nouvelles connaissances concernant la situation vécue par les Etats Schengen et les pays tiers;
- favoriser la mise au point d'outils statistiques;
- appuyer et surveiller la mise en œuvre du droit de l'UE et des objectifs de ses politiques dans les Etats Schengen et en évaluer l'efficacité et l'incidence, tout en veillant au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales;
- encourager la coopération, l'apprentissage commun, ainsi que le recensement et la diffusion des meilleures pratiques entre les différents acteurs au niveau européen;
- promouvoir des projets visant l'harmonisation et l'interopérabilité des mesures relatives à la gestion des frontières;
- faire mieux connaître les politiques et les objectifs de l'UE aux acteurs concernés et au public ;
- apporter un soutien à différents réseaux européens pour qu'ils puissent évaluer, promouvoir, soutenir et faire évoluer les politiques et les objectifs de l'UE;
- soutenir les projets particulièrement innovants qui mettent au point de nouvelles méthodes ou techniques;
- soutenir les actions menées dans des pays tiers ou concernant ces derniers visées à l'art. 4.

La mise en œuvre des actions de l'Union se fonde sur le règlement (UE) n° 514/2014.

Art. 14 Aide d'urgence

Cette disposition prévoit qu'en cas de situation d'urgence, le fonds fournit une aide financière. La mise en œuvre de l'aide d'urgence se fonde sur le règlement (UE) n° 514/2014.

Art. 15 Mise en place d'un programme relatif au développement de systèmes informatiques

Un programme relatif au développement des systèmes informatiques sera mis en place afin d'améliorer la gestion et le contrôle des flux de voyageurs aux frontières extérieures en renforçant les contrôles et de faciliter les voyages effectués de façon légitime. La Commission européenne fournit des informations sur les avancées réalisées dans le développement de ces systèmes informatiques au moins une fois par an.

Il est prévu de consacrer en tout 791 millions d'euros provenant du fonds à la mise en place de nouveaux systèmes informatiques. Parmi les principaux projets informatiques figurent le système d'entrée/sortie de l'UE (EES) et le programme d'enregistrement des voyageurs (RTP). L'EES sert, d'une part, à saisir automatiquement, aux frontières extérieures de Schengen, les entrées et les sorties de ressortissants de pays non-membres de l'UE/AELE qui ne sont pas autorisés à circuler librement dans l'UE et, d'autre part, à calculer la durée du séjour de voyageurs au sein de l'espace Schengen. Il doit permettre de contrer efficacement la migration irrégulière tout en renforçant la sécurité dans l'espace Schengen. Pour sa part, le RTP offre la possibilité aux grands voyageurs provenant de pays tiers de se faire enregistrer, après avoir été soumis à un contrôle préalable de sécurité. Le voyageur ainsi enregistré peut ensuite bénéficier de formalités douanières simplifiées aux frontières extérieures de Schengen, comme le passage par des barrières automatiques.

Art. 16 Assistance technique

Sur l'initiative ou au nom de la Commission européenne, le fonds peut contribuer jusqu'à concurrence de 1,7 million d'euros par an à l'assistance technique, c'est-à-dire à des dépenses découlant de la mise en œuvre du fonds.

3.3.4 Dispositions finales

Art. 17 Exercice de la délégation

Cette disposition habilite la Commission européenne à adopter des actes délégués entre le 21 mai 2014 et le 21 mai 2021. La Commission européenne rendra un rapport sur cette délégation de pouvoir d'ici au 21 août 2020 au plus tard. La délégation

de pouvoir est tacitement prorogée pour une période de trois ans, sauf si le Parlement européen ou le Conseil s'oppose à cette prorogation au plus tard le 21 février 2021.

La délégation de pouvoir peut être révoquée à tout moment par le Parlement européen ou le Conseil. La décision de révocation prend effet le jour suivant celui de sa publication au Journal officiel de l'UE ou à une date ultérieure qui est précisée dans ladite décision.

Tout acte délégué adopté par la Commission européenne est notifié immédiatement au Parlement européen et au Conseil. Il entre en vigueur à condition que ni le Parlement européen ni le Conseil n'aient exprimé d'objections dans un délai de deux mois à compter de la réception de cet acte ou que, avant l'expiration de ce délai, le Parlement européen et le Conseil aient tous deux informé la Commission européenne de leur intention de ne pas exprimer d'objections.

Art. 18 Comité

La Commission européenne est assistée par le comité AMIF (comité de comitologie). En vertu des art. 2 et 3 de l'arrangement sur la comitologie¹², les Etats associés sont autorisés à participer aux travaux des comités qui assistent la Commission européenne dans l'exercice de ses pouvoirs exécutifs (comités de comitologie Schengen) sur toutes les questions relatives à Schengen. Ils peuvent notamment exprimer leur avis et soumettre des suggestions.

Art. 19 Application du règlement (UE) n° 514/2014

Le règlement (UE) n° 514/2014 s'applique au fonds (cf. ch. 3.4).

Art. 20 Abrogation

La décision n° 574/2007/CE, qui portait création du Fonds pour les frontières extérieures, est abrogée avec effet au 1^{er} janvier 2014.

Art. 21 Dispositions transitoires

Le présent règlement n'a aucun lien juridique ni financier avec des décisions prises par la Commission européenne sur la base de la décision n° 574/2007/CE. Cependant, lors de l'adoption de décisions concernant des dotations au titre du fonds, la Commission européenne tient compte des mesures adoptées en vertu de la décision n° 574/2007/CE avant le 20 mai 2014, qui ont des incidences financières au cours de la période couverte par ce cofinancement. Les dotations que la Commission européenne a approuvées entre 2011 et 2014 seront dégagees d'office d'ici à la fin 2017 si les documents exigés n'ont pas été envoyés à la commission avant l'expiration du

¹² Arrangement du 22 sept. 2011 entre l'Union Européenne et la République d'Islande, la Principauté de Liechtenstein, le Royaume de Norvège et la Confédération suisse sur la participation de ces Etats aux travaux des comités qui assistent la Commission Européenne dans l'exercice de ses pouvoirs exécutifs dans le domaine de la mise en œuvre, de l'application et du développement de l'acquis de Schengen; RS **0.362.11**

délaï de présentation du rapport final. Les sommes indûment versées doivent être remboursées.

Les Etats Schengen sont tenus de communiquer à la Commission européenne, au plus tard le 30 juin 2015¹³, le rapport d'évaluation des résultats des actions cofinancées par le fonds pour les frontières extérieures au titre de la décision n° 574/2007/CE pour la période 2011–2013.

Se fondant sur la décision n° 574/2007/CE, la Commission européenne transmettra, d'ici à la fin 2015, au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions le rapport final concernant la période 2011–2013.

Art. 22 Réexamen

Le Parlement européen et le Conseil sont tenus de réexaminer le présent règlement d'ici au 30 juin 2020 sur la base d'une proposition de la Commission européenne.

Art. 23 Entrée en vigueur et application

Le présent règlement entre en vigueur le 21 mai 2014 et est applicable avec effet rétroactif depuis le 1^{er} janvier 2014.

3.3.5 Annexes

L'annexe I fixe les montants provenant du fonds qui seront alloués aux Etats Schengen pour financer leurs programmes nationaux. Ils sont constitués chacun d'un montant minimal et d'une part fixe. La Suisse recevra vraisemblablement des dotations à hauteur de 18,92 millions d'euros pour l'ensemble de la durée du fonds.

L'annexe II contient des actions spécifiques. En font notamment partie la coopération consulaire entre les Etats Schengen et l'acquisition des moyens de transport et du matériel opérationnel que Frontex juge nécessaires et qui sont mis à sa disposition en cas d'opérations conjointes.

L'annexe III fixe les objectifs de soutien opérationnel dans le cadre des programmes nationaux comme suit:

- Objectif 1: favoriser l'élaboration et la mise en œuvre de politiques visant l'absence de tout contrôle sur les personnes lors du franchissement des frontières intérieures. Par contre, il y a lieu de surveiller efficacement le franchissement des frontières extérieures, ce qui implique de soumettre d'avantage les personnes à des contrôles.
- Objectif 2: renforcer la collaboration en matière de visas et la coopération consulaire.
- Objectif 3: renforcer les systèmes informatiques destinés à la gestion des flux migratoires.

¹³ L'UE a prolongé ce délaï au 30 novembre 2015 lors du comité AMIF-FSI du 6 juin 2014.

L'annexe IV spécifie les indicateurs communs pour l'évaluation de la réalisation des objectifs spécifiques. Comme précisé à l'art. 3, les objectifs spécifiques peuvent consister à soutenir une politique commune des visas et la gestion intégrée des frontières.

Concernant le soutien à une politique commune des visas, l'appréciation des progrès accomplis se fait sur la base des colocations, des centres communs d'examen des demandes et des représentations. Font également l'objet d'une évaluation le nombre de formations organisées en lien avec la politique commune des visas et le nombre de membres du personnel ainsi formés, ainsi que le nombre de personnes engagées comme officiers de liaison « Immigration » bénéficiant du soutien du fonds et le nombre de consulats développés ou modernisés avec l'aide du fonds.

Quant aux progrès réalisés dans le domaine du soutien à la gestion des frontières, ils sont évalués sur la base du nombre de formations organisées en lien avec la gestion des frontières et du nombre de collaborateurs bénéficiant d'une telle formation. Cette évaluation tient également compte du nombre d'infrastructures de contrôle aux frontières ayant été développées ou modernisées avec l'aide du fonds, du nombre de franchissements des frontières extérieures et du nombre d'infrastructures nationales de surveillance des frontières mises en place dans le cadre d'Eurosur. Enfin, elle se base aussi sur les chiffres de l'immigration clandestine, de la criminalité transfrontière et des situations de crise.

4 Règlement (UE) n° 514/2014¹⁴

4.1 Bases

Le 15 novembre 2011, la Commission européenne a soumis au Conseil de l'UE et au Parlement européen le projet du règlement (UE) n° 514/2014. Ce règlement fait partie d'un ensemble de règlements qui définissent le cadre juridique de deux nouveaux fonds, à savoir l'AMIF et le FSI. Il contient des prescriptions sur le financement des dépenses, la programmation, la gestion et le contrôle de ces fonds, l'apurement des comptes, les rapports, le suivi ainsi que les modalités d'évaluation et fixe ainsi les dispositions de mise en œuvre de ces deux fonds. Il définit le cadre d'une approche commune pour la mise en application et assure par là un traitement uniforme des Etats membres qui reçoivent un soutien financier en provenance de ces fonds. Sur le plan formel, ce règlement ne relève pas des accords de Schengen.

¹⁴ Règlement (UE) n° 514/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant dispositions générales applicables au Fonds «Asile, migration et intégration» et à l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et à la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises, JO L 150 du 20.5.2014, p. 112.

4.2 Participation de la Suisse à l'élaboration du règlement

Le règlement (UE) n° 514/2014 a fait l'objet de négociations durant environ trois ans. Bien qu'il ne soit pas un acte juridique relevant formellement des accords de Schengen, les Etats associés ont pu, en vertu de la décision du COREPER du 18 avril 2012, participer aux groupes de travail et aux comités compétents. Sur la base de cette décision, la Suisse était représentée au sein du groupe d'experts *ad hoc* de la Commission européenne ainsi que dans les groupes de travail compétents du Conseil européen, dans le COREPER et dans le Conseil de l'UE (sous forme de comité mixte).

La Suisse, comme les autres Etats associés, a pu faire valoir son point de vue dans ces différents groupes de travail et participer activement aux travaux d'élaboration du projet de règlement. Les organes compétents de l'UE ont ensuite procédé au vote formel.

4.3 Lien avec l'acquis de Schengen

Le règlement (UE) n° 514/2014 contient, entre autres, les dispositions d'exécution du fonds. L'UE l'a cependant classé de manière formelle, et contre l'avis des Etats associés, comme ne relevant pas de l'acquis de Schengen. Pourtant, elle l'a ensuite notifié aux Etats associés comme acte relevant de l'acquis de Schengen dans la mesure où ses dispositions sont nécessaires à l'application du fonds. Le lien entre ce règlement et l'acquis de Schengen figure à présent de manière explicite au considérant 3 de l'accord additionnel. En conséquence, l'accord additionnel constitue la base légale de la reprise du règlement (UE) n° 514/2014. Ce règlement et l'accord additionnel seront donc soumis ensemble, ultérieurement, à l'Assemblée fédérale pour approbation. Dans l'intervalle, la Suisse ne l'applique pas.

5 Nécessité de conclure un accord additionnel

5.1 Contexte

Comme le fonds est un instrument de l'UE et que la Suisse n'est pas membre de l'UE, les règles définissant la participation de la Suisse à ce fonds, comme celle des autres Etats associés, doivent être fixées dans un accord additionnel pour chacun des pays concernés. Un tel accord doit contenir en premier lieu des dispositions relatives à la méthode de calcul de la participation financière des Etats associés et au début des paiements, ainsi qu'aux compétences des institutions européennes dans les secteurs du contrôle financier et de la lutte contre la corruption en rapport avec les sommes en provenance du fonds qui sont versées aux Etats associés. Il s'agit là d'un accord similaire à celui conclu par la Suisse en vue de sa participation au Fonds pour

les frontières extérieures¹⁵. La conclusion d'un tel accord additionnel est régie par l'art. 5, par. 7, du règlement (UE) n° 515/2014.

5.2 Déroulement des négociations

La délégation suisse était menée par le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM). Elle était également constituée de représentants de la Direction des affaires européennes (codirection) et de la Direction du droit international public du Département fédéral des affaires étrangères, de l'Office fédéral de la justice et de la Mission suisse à Bruxelles.

La conclusion d'accords additionnels relatifs à la participation des Etats associés au fonds a fait l'objet de deux rondes de négociations à Bruxelles, l'une en octobre 2014, l'autre en mars 2015. Les Etats associés et la Commission européenne y sont convenus d'un projet d'accord.

Fait surprenant, la Suisse et les autres Etats associés ont été informés avant la deuxième ronde de négociations, de manière informelle, que la Commission européenne était dorénavant d'avis que l'AAS ne permettait pas à l'UE de parapher l'accord additionnel tant que les Etats associés n'auraient pas repris définitivement le règlement (UE) n° 515/2014. Le 28 septembre 2015, la Commission européenne a néanmoins confirmé par écrit aux Etats associés qu'elle ne prévoyait pas de modifier le contenu de l'accord additionnel figurant dans le projet ci-joint.

Une fois que la procédure parlementaire de reprise dudit règlement sera terminée et pour autant qu'un référendum ne soit pas lancé, la Suisse pourra annoncer à l'UE directement à l'échéance du délai référendaire que les procédures internes de reprise sont accomplies. L'échange de notes concernant la reprise du règlement (UE) n° 515/2014 entrera en vigueur au moment de la transmission de cette information qui équivaut à la ratification de l'échange de notes. L'accord additionnel pourra ensuite être paraphé.

5.3 Teneur de l'accord additionnel

L'accord additionnel doit permettre à la Suisse de participer pleinement au fonds et précise les droits et obligations qui en découlent.

Outre le préambule, il contient 21 articles et une annexe qui fait partie intégrante de l'accord additionnel.

Le préambule indique que le règlement (UE) n° 515/2014 est un développement de l'acquis de Schengen au sens de l'AAS. Il précise en outre qu'il est prévu à l'art. 5, par. 7, de ce règlement que les Etats associés participent au fonds et concluent des accords additionnels afin de fixer les règles complémentaires nécessaires à cette

¹⁵ Accord du 19 mars 2010 entre la Communauté européenne et la République d'Islande, le Royaume de Norvège, la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein concernant des dispositions complémentaires relatives au fonds pour les frontières extérieures pour la période 2007 à 2013; RS **0.362.312**

participation, y compris des dispositions visant à assurer la protection des intérêts financiers de l'UE et le pouvoir de contrôle de la Cour des comptes. De plus, l'accord additionnel prescrit que le règlement (UE) n° 514/2014 constitue aussi un développement de l'acquis de Schengen pour la Suisse dans la mesure où ses dispositions sont nécessaires à la mise en œuvre du fonds.

L'art. 1 définit le champ d'application de l'accord additionnel, qui contient les règles complémentaires nécessaires à participation de la Suisse au fonds.

L'art. 2 prévoit que la Suisse prenne les mesures nécessaires pour assurer le respect des dispositions pertinentes en matière de gestion et de contrôle financiers contenues dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)¹⁶ et dans le droit communautaire dérivé. Il définit les prescriptions déterminantes et dispose qu'elles s'appliquent sur le territoire suisse.

L'art. 3 contraint la Suisse à respecter le principe de bonne gestion financière lorsqu'elle utilise les dotations du fonds sur son territoire.

L'art. 4 interdit à tout acteur financier participant, sur le territoire suisse, à la gestion des finances aux fins de la mise en œuvre du fonds d'accomplir des actes qui pourraient causer un conflit d'intérêts.

L'art. 5 précise que les décisions adoptées par la Commission européenne qui comportent, à la charge des personnes (physiques ou morales) autres que les États, une obligation pécuniaire forment titre exécutoire en Suisse. Il définit également les modalités de l'exécution forcée.

L'art. 6 oblige la Suisse à prendre les mesures appropriées afin de combattre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE.

L'art. 7 autorise la Commission européenne (Office européen de lutte antifraude; OLAF) à effectuer des contrôles et vérifications en rapport avec le fonds sur le territoire suisse, conformément aux conditions et modalités du règlement (Euratom, CE) n° 2185/96¹⁷. Les autorités suisses facilitent ces contrôles et vérifications et peuvent, si elles le souhaitent, les effectuer conjointement.

L'art. 8 permet à la Cour des comptes européenne d'effectuer des contrôles en rapport avec le fonds sur le territoire suisse, et ce, en vertu de l'art. 287, par. 3, TFUE et de la première partie, titre X, chap. 1, du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012¹⁸. Ces contrôles sont réalisés en collaboration avec les autorités nationales compétentes en matière de contrôle financier.

L'art. 9 dispose que, lors de la mise en œuvre de ses projets, la Suisse applique ses lois nationales relatives aux marchés publics conformément aux dispositions de

¹⁶ JO C 326 du 26.10.2012, p. 1

¹⁷ Règlement (Euratom, CE) n° 2185/96 du Conseil du 11 novembre 1996 relatif aux contrôles et vérifications sur place effectués par la Commission pour la protection des intérêts financiers des Communautés européennes contre les fraudes et autres irrégularités, JO L 292 du 15.11.1996, p. 2

¹⁸ Règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil, JO L 298 du 26.10.2012, p. 1

l'accord plurilatéral sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)¹⁹, ainsi que de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur certains aspects relatifs aux marchés publics²⁰. La Suisse remettra à la Commission européenne une description de ses procédures d'adjudication et indiquera dans ses rapports annuels d'exécution les procédures d'adjudication qu'elle aura effectuées.

L'art. 10 définit la contribution financière de la Suisse au fonds, qui se calcule au moyen de la clé de répartition Schengen²¹. Le montant définitif de cette contribution financière sera calculé en 2019, en fonction des chiffres du PIB des années 2013 à 2017, lesquels seront disponibles le 31 mars 2019. Pour les années 2016 à 2018, la Suisse versera un montant annuel de 25,11 millions d'euros (27,62 millions de francs²²). La moitié du solde du montant dû sera payée en 2019 et l'autre moitié en 2020. L'application de cette formule permet de respecter, sur l'ensemble de la période considérée, le mode de calcul relatif aux frais de fonctionnement établi à l'art. 11, par. 3, AAS.

L'art. 11 précise que les contributions financières de la Suisse pour les années 2016 et 2017 seront utilisées comme suit: 75 % pour l'examen à mi-parcours, 15 % pour le développement de systèmes informatiques et 10 % pour des actions de l'Union et l'aide d'urgence. Si l'accord additionnel devait ne pas entrer en vigueur d'ici le 1^{er} juin 2017 ou ne pas être appliqué d'ici à cette date, ces versements de la Suisse seraient utilisés aux mêmes fins que les contributions pour les années 2018 à 2020.

Il est prévu de répartir les contributions pour les années 2018 à 2020 comme suit: 40 % pour des actions spécifiques, 50 % pour le développement de systèmes informatiques et 10 % pour des actions de l'Union et l'aide d'urgence. Les montants supplémentaires affectés à l'examen à mi-parcours, aux actions de l'Union, aux actions spécifiques ou aux projets de développement de systèmes informatiques seront alloués aux Etats Schengen concernés ou à la Commission européenne selon la procédure prévue dans les bases légales pertinentes. La Commission européenne peut utiliser un montant annuel pouvant atteindre 181 424 euros provenant des versements effectués par la Suisse en vue de financer les dépenses administratives liées au personnel interne ou externe nécessaire pour soutenir la mise en œuvre, par la Suisse, du règlement (UE) n° 515/2014 et de l'accord additionnel.

L'art. 12 règle le secret professionnel. En vertu de cette disposition, toutes les informations transmises ou reçues tombent sous le coup de cette règle de confidentialité. Les informations correspondantes doivent être transmises exclusivement à des personnes au sein des organes de l'UE, des Etats membres ou de la Suisse qui ont besoin de les connaître en raison de leur fonction. Les informations servent

¹⁹ Accord sur les marchés publics (AMP). Actuellement, la Suisse est soumise à l'AMP de 1994 (RS 0.632.231.422); au printemps 2016, le Conseil fédéral soumettra au Parlement un message portant approbation du nouvel AMP de 2012 ainsi qu'un message concernant la révision totale de la loi fédérale du 16 déc. 1994 sur les marchés publics (RS 172.056.1).

²⁰ RS 0.172.052.68

²¹ Cf. ch. 7.1.1

²² Pour les montants à payer en euros, un taux de change fixe est utilisé (1 EUR = 1,10 CHF).

exclusivement à garantir une protection efficace des intérêts financiers des parties contractantes. Les règles énumérées correspondent aux règles de confidentialité usuellement applicables à l'intérieur de l'administration fédérale.

L'art. 13 prescrit que la Suisse doit informer la Commission européenne, le plus tôt possible après l'approbation du programme national, de la désignation formelle de son autorité responsable qui est chargée de la gestion et du contrôle des dépenses. Cet article fixe également les conditions à remplir par l'autorité responsable.

L'art. 14 précise qu'un exercice budgétaire commence le 16 octobre de l'année N-1 et se termine le 15 octobre de l'année N, et qu'il doit comprendre toutes les dépenses et recettes de cette période qui ont été comptabilisées par l'autorité responsable.

L'art. 15 indique que les dépenses peuvent être soutenues même si elles ont été comptabilisées par l'autorité responsable avant sa désignation formelle. Cela implique que les systèmes de gestion et de contrôle sont pour l'essentiel identiques à ceux appliqués après la désignation formelle.

L'art. 16 dispose que la Suisse est tenue de présenter à la Commission européenne, d'ici au 15 février de l'année suivant l'exercice budgétaire concerné, les documents et les informations visés à l'art. 60, par. 5, let. b et c, du règlement (Euratom, CE) n° 966/2012. Les documents remis constituent une demande de paiement du solde annuel.

L'art. 17 oblige la Suisse à remettre chaque année à la Commission européenne un rapport sur la réalisation de son programme national au cours de l'exercice budgétaire précédent. Cette disposition fixe aussi les délais de remise de ces rapports. Le premier doit être transmis à la Commission européenne le 15 février suivant l'entrée en vigueur de l'accord additionnel ou à partir de sa date d'application provisoire. La Suisse présentera à la Commission son rapport final sur la réalisation de son programme national d'ici au 31 décembre 2023.

L'art. 18 prévoit que tout échange d'informations entre la Suisse et la Commission européenne se fasse au moyen d'un système électronique d'échange de données mis à disposition par la Commission européenne.

Les art. 19 à 21 contiennent les dispositions finales. L'art. 19 fixe l'entrée en vigueur de l'accord additionnel et précise que, hormis l'art. 5, les parties contractantes doivent appliquer l'accord additionnel à titre provisoire à partir du jour suivant celui de sa signature, sans préjudice d'obligations constitutionnelles. En vertu de l'art. 20, la durée de validité est illimitée et l'accord peut être dénoncé dans un délai de trois mois. L'art. 21 fixe les langues de l'accord additionnel.

L'annexe se réfère au règlement (UE) n° 515/2014. Elle définit la base de calcul pour le paiement de la contribution de la Suisse au fonds pour les années 2019 et 2020. Elle règle simultanément les modalités de paiement s'y rapportant.

La contribution financière de la Suisse pour les années 2019 et 2020 sera calculée en fonction de la proportion de son PIB annuel pour les années 2013 à 2017 par rapport à la somme des PIB de tous les participants pour la même période. L'indice ainsi établi sera appliqué au montant mentionné à l'art. 5, par. 1, du règlement (UE) n° 515/2014 (2,76 milliards d'euros). Le résultat de ce calcul correspondra à la contribution financière effective que la Suisse devra apporter sur l'ensemble de la

durée du fonds. A noter toutefois qu'il faudra alors déduire les montants que la Suisse aura déjà payés pour les années 2016 à 2018. La moitié du montant restant sera payée en 2019 et l'autre moitié l'année suivante.

La Suisse devra verser sa contribution financière en euros. Le montant dû doit être payé en 2019, dans les 45 jours suivant la réception de la note de débit. Un intérêt moratoire de 3,5 % est dû, sans sommation, sur les montants versés en retard.

En cas de modifications concernant les crédits d'engagement annuels décidés par l'autorité budgétaire de l'UE, il y aurait lieu d'appliquer l'indice susmentionné à l'enveloppe financière globale des années 2014 à 2019 et au crédit d'engagement de l'année 2020, comme prévu dans le projet de budget général de l'UE pour l'exercice 2020 et ainsi que l'a approuvé la Commission européenne.

6 Résultats de la procédure de consultation et position du Conseil fédéral

Du fait que l'échange de notes concernant la reprise du règlement (UE) n° 515/2014 constitue un traité international contenant des dispositions importantes fixant des règles de droit, il est sujet au référendum en vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, de la Constitution (Cst.)²³ ; une procédure de consultation ordinaire a donc eu lieu, conformément à l'art. 3, al. 1, let. c, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo)²⁴, du 4 novembre 2015 au 15 février 2016.

Les cantons, les partis politiques, les associations faïtières et d'autres milieux intéressés ont été invités à se prononcer. Les résultats de la procédure de consultation sont détaillés dans le rapport prévu à cet effet²⁵.

En tout, 47 avis ont été formulés. L'UDC mise à part, tous les participants approuvent le développement de l'acquis de Schengen et se déclarent favorables à la reprise du règlement (UE) n° 515/2014. Ils estiment que la responsabilité du renforcement des frontières extérieures devrait être assumée de manière solidaire par tous les Etats Schengen. La participation de la Suisse au fonds est considérée non seulement comme une opportunité (esprit de solidarité) mais aussi et avant tout comme une nécessité. Toutefois, vu les événements actuels, certains participants n'excluent pas que les accords Schengen/Dublin fassent l'objet de réformes susceptibles d'avoir des répercussions sur le présent règlement.

Plusieurs cantons n'ont aucune objection à formuler, étant donné que le projet n'a pas de conséquences pour eux en termes de finances et de personnel et que, par ailleurs, aucune sortie des accords Schengen/Dublin n'est à l'ordre du jour. Le canton de Genève rappelle qu'il possède une frontière extérieure de Schengen de par son aéroport et qu'il a donc un intérêt particulier à la reprise du règlement (UE) n° 515/2014. Sur le plan stratégique, il serait judicieux de recourir au nouvel instrument financier pour mettre en œuvre les mesures inscrites dans le programme natio-

²³ RS 101

²⁴ RS 172.061

²⁵ www.droitfederal.admin.ch > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2015 > DFJP

nal en matière de gestion intégrée des frontières. Le canton de Zurich demande à la Confédération d'impliquer la police cantonale (police aéroportuaire) dans les projets liés aux contrôles à la frontière dans les aéroports. Pour le canton du Tessin, il est important que, outre le principe de base de la solidarité avec les Etats Schengen qui possèdent de longues frontières extérieures Schengen, la sécurité de notre pays soit elle aussi prise en considération. Le canton suggère donc de consacrer une partie des 20 millions de francs de dotations que la Suisse recevra au titre au fonds à l'amélioration de la protection de la frontière Sud du pays. Le canton de Berne, quant à lui, fait référence à la proposition de la Commission européenne visant à instituer un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes. Il voit un lien entre ce projet de règlement et le présent développement de l'acquis de Schengen, et souhaite donc de plus amples informations sur ce sujet.

La Conférence des directeurs cantonaux de justice et police (CCDJP) se déclare également d'accord pour que le règlement (UE) n° 515/2014 soit repris.

Le PBD, le PDC, le PLR et le PS partagent ce point de vue. Le PBD et le PS estiment toutefois que, pour des raisons de transparence, les bases juridiques du Fonds devraient être reprises d'un seul tenant. De ce fait, le PBD regrette que les contributions de la Suisse au fonds ne puissent être chiffrées de manière définitive à l'heure actuelle. Le PS attend du Conseil fédéral que, dans le message destiné au Parlement, il soumette à l'approbation de ce dernier non seulement le présent règlement mais aussi le règlement (UE) n° 514/2014. Il espère en outre que les règlements de l'UE approuvés par la Suisse seront publiés dans le Recueil systématique (RS). Aux yeux de l'UDC, la reprise du règlement (UE) n° 515/2014 constitue un nouveau développement de l'acquis de Schengen que la Suisse est contrainte de reprendre dans le cadre de la «reprise impérative du droit». Or le débat européen qui se tient en ce moment sur Schengen/Dublin montrerait que ni Schengen ni Dublin n'apportent une plus-value dans le cadre de la vague d'immigration actuelle. C'est pourquoi l'UDC rejette le projet.

Selon le Centre patronal (CP), il est difficile de préjuger de l'évolution des relations entre la Suisse et l'UE dans les domaines Schengen/Dublin au cours des prochaines années. Il est donc important que, dans le cadre des nouvelles négociations sur l'accord additionnel, la Suisse suive attentivement les processus déjà engagés dans l'UE et les éventuelles réformes qui en découlent dans le domaine Schengen/Dublin.

La Fédération des entreprises suisses (economiesuisse) confirme que l'économie suisse est favorable à l'AAS et appuie les objectifs du fonds.

Pour Travail.Suisse, il est dans l'intérêt de la Suisse de participer au fonds, dans la mesure où l'amélioration de la protection des frontières extérieures de Schengen permettrait d'accroître la sécurité de l'ensemble de l'espace Schengen. Si cette protection n'est pas garantie, il est à craindre que la demande de contrôles aux frontières intérieures devienne encore plus forte, ce qui s'assimilerait à un rejet de l'acquis de Schengen.

Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral partage l'avis selon lequel une reprise simultanée de toutes les bases juridiques relatives au fonds aurait simplifié la procédure de reprise de ce

développement de l'acquis de Schengen. Toutefois, la Commission européenne estime que l'accord additionnel ne peut pas être paraphé tant que les Etats associés n'auront pas repris définitivement le règlement (UE) n° 515/2014 (cf. ch. 5.2). Etant donné que le considérant 3 de l'accord additionnel dispose que le règlement (UE) n° 514/2014 relève de Schengen, pour autant que ses dispositions soient indispensables à la mise en œuvre du fonds, l'accord additionnel constitue l'unique base légale permettant de reprendre ce règlement. Le Conseil fédéral ne peut donc pas soumettre simultanément à l'approbation du Parlement le règlement (UE) n° 514/2014 et le règlement (UE) n° 515/2014.

A l'instar de certains participants à la procédure de consultation, le Conseil fédéral estime en outre que des indications sur le montant effectif des contributions de la Suisse au fonds aideraient à mieux cerner la chose. La participation financière de la Suisse ainsi que des autres Etats associés se calcule à l'aide du PIB par rapport à la somme des PIB de tous les Etats participants, c'est-à-dire selon la clé de répartition Schengen prévue dans l'AAS. Dans les conditions actuelles, la Suisse doit apporter environ 4,25 % des moyens financiers fournis par l'UE pour chaque année budgétaire, soit quelque 129 millions de francs (117,3 millions d'euros) sur les 2,76 milliards d'euros prévus pour l'ensemble de la période d'existence du fonds. La Suisse, comme les autres Etats associés, doit régler ce montant en cinq tranches, dont celles des années 2016 à 2018 sont des sommes fixes. Un examen aura lieu avant l'échéance de la contribution prévue pour l'année 2019 afin de déterminer, à l'aide des derniers chiffres, si les contributions versées au cours des années précédentes correspondent à la réalité économique. Si tel n'est pas le cas, les contributions des années 2019 et 2020 seront réduites ou complétées en conséquence. Cette méthode de calcul (clé de répartition Schengen) ne permet pas, à l'heure actuelle, de prévoir le montant définitif des contributions de la Suisse au fonds.

Le Conseil fédéral souligne par ailleurs que l'art. 3 de la loi du 18 juin 2004 sur les publications officielles (LPubl)²⁶ définit les traités et décisions de droit international qui doivent être publiés dans le Recueil officiel (RO). Outre les constitutions cantonales, seuls sont publiés dans le RS les actes et traités déjà publiés dans le RO (art. 11 LPubl). Sur le plan purement formel, les actes juridiques de l'UE que la Suisse reprend en tant que développements de l'acquis de Schengen dans le cadre d'un échange de notes ne font pas partie de cet échange. Ils ne doivent donc être publiés ni dans le RO ni dans le RS. Et s'il n'y a pas lieu de les publier dans le RS, c'est aussi parce qu'ils font déjà l'objet d'une publication distincte sous la rubrique «Recueil de textes juridiques sur les accords bilatéraux»²⁷. De plus, les actes juridiques de l'UE sont également publiés dans le Journal officiel de l'UE dans les trois langues officielles de la Suisse.

Le Conseil fédéral confirme la déclaration du canton de Berne selon laquelle la Commission européenne a déposé, le 15 décembre 2015, une proposition de règle-

²⁶ RS 170.512

²⁷ www.droitfederal.admin.ch > Textes juridiques relatifs aux accords sectoriels CH-UE > Registre des actes de l'UE auxquels les accords sectoriels renvoient > Schengen > Développements de l'acquis de Schengen

ment relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes²⁸. Ce règlement institue une agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes pour succéder à Frontex. Il a pour objectif d'améliorer la gestion des frontières (retours compris) et de renforcer les contrôles aux frontières extérieures, de manière à garantir le fonctionnement de Schengen même en situation de crise. Il prévoit notamment le déploiement, en faveur de ladite agence, d'un parc d'équipements techniques, complété par des moyens de transport et des équipements opérationnels que les Etats membres pourraient acheter à l'aide des ressources du fonds pour la sécurité intérieure. Cette proposition constitue également un futur développement de l'acquis de Schengen.

7 Conséquences du règlement (UE) n° 515/2014

7.1 Conséquences pour la Confédération

7.1.1 Contribution financière de la Suisse

Pour sa mise en œuvre, le fonds est doté de 2,76 milliards d'euros pour la période 2014–2020, pour autant que les crédits annuels soient autorisés par le Parlement européen et le Conseil dans la limite du cadre financier pluriannuel (cf. art. 5, par. 2, règlement [UE] n° 515/2014). En 2016, la Commission européenne réexaminera le fonctionnement du cadre financier pluriannuel pour la période 2014–2020 et tiendra pleinement compte de la situation économique et des projections macroéconomiques actuelles. Il n'est pas exclu que ce réexamen débouche, en raison de la crise migratoire qui persiste, sur une augmentation de l'enveloppe financière du fonds. De plus, les contributions financières des Etats associés ne sont pas comprises dans les 2,76 milliards d'euros. En conséquence, l'enveloppe financière du fonds devrait être plus élevée et dépasser le montant indiqué à l'art. 5 du règlement (UE) n° 515/2014.

Les modalités de la participation financière de la Suisse au fonds sont définies à l'art. 10 et dans l'annexe de l'accord additionnel. Le calcul des contributions annuelles de la Suisse se base sur la clé de répartition Schengen prévue à l'art. 11, par. 3, AAS. Il s'agit d'abord de déterminer la proportion du PIB annuel de la Suisse par rapport à la somme des PIB de tous les participants (Etats membres de l'UE impliqués et Etats associés). L'indice ainsi obtenu est ensuite appliqué à la somme de référence annuelle correspondant à l'ensemble des sommes allouées aux Etats participants pour l'année en question.

A l'heure actuelle, il n'est pas possible de chiffrer le coût définitif de la participation de la Suisse au fonds. On peut toutefois admettre une valeur estimative d'environ 129 millions de francs (117,3 millions d'euros) pour l'ensemble de la durée du fonds, à savoir sept ans. La contribution annuelle de la Suisse devrait ainsi se monter à quelque 18,43 millions de francs (16,75 millions d'euros).

²⁸ Proposition, déposée le 15 décembre 2015 par la Commission européenne, de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant le règlement (CE) n° 2007/2004, le règlement (CE) n° 836/2007 et la décision 2005/267/CE du Conseil, COM(2015) 671 final

Au total, 129 millions de francs sont inscrits pour le fonds au budget 2017 et dans le plan financier 2018–2020²⁹. En raison de la participation tardive de la Suisse à ce fonds, le premier versement n’aura vraisemblablement lieu qu’en 2019, et ce, avec effet rétroactif à compter de l’année 2014.

7.1.2 Début des paiements de la Suisse en faveur du fonds

Comme mentionné au ch. 4.2, la Commission européenne est d’avis que l’AAS ne permet pas à l’UE de parapher l’accord additionnel tant que les Etats associés n’ont pas repris définitivement le règlement (UE) n° 515/2014, qui est à l’origine de l’accord. Etant donné que l’accord additionnel doit aussi être approuvé par l’Assemblée fédérale, la Suisse ne pourra vraisemblablement participer au fonds qu’à partir de début 2019, et ce, avec effet rétroactif à compter de l’année 2014.

7.1.3 Ressources allouées à la Suisse

Comme ce fut le cas avec le Fonds pour les frontières extérieures, la Suisse recevra des ressources du fonds pour la sécurité intérieure. L’annexe I du règlement (UE) n° 515/2014 prévoit que l’UE alloue à la Suisse un total d’environ 20 millions de francs (19 millions d’euros) en provenance du nouveau fonds. Ces ressources sont destinées au financement d’actions et de projets, soit d’envergure nationale, soit de dimension transnationale ou communautaire, jusqu’à hauteur de 75 % de leurs coûts totaux (cofinancement) ou de 90 % pour des actions spécifiques. La Suisse doit prouver, pour recevoir ces dotations, qu’elle a réalisé des actions nationales. Il peut aussi s’agir d’actions lancées par des cantons, voire par des particuliers.

Pour que ces ressources lui soient allouées, la Suisse doit en outre présenter à la Commission européenne, d’ici au 15 février de l’année suivant l’exercice budgétaire concerné, un rapport sur la réalisation de ses programmes nationaux, une comptabilité des paiements effectués ainsi qu’un résumé des rapports finaux d’évaluation et des contrôles effectués. La transmission de ces documents constitue une demande de paiement des ressources annuelles allouées (art. 16, par. 1, de l’accord additionnel). Les versements perçus par la Suisse en provenance du fonds sont assurés pour autant que la Commission européenne approuve le programme national avant le 31 décembre 2020, ce qui devrait être possible même si la Suisse ne participe au fonds qu’à partir de 2019.

Il est impossible de dire, à l’heure actuelle, si la Suisse recevra d’autres dotations en plus de celles prévues.

²⁹ Toutes les contributions obligatoires à des organisations internationales qui sont intégrées dans les chiffres du SEM apparaissent dans le domaine des transferts au poste «A2310.0168 Collaboration internationale dans le domaine des migrations» (cf. budget 2016, p. 76), par le compte 363 10010000 «Contributions obligatoires à des organisations internationales».

7.1.4 Programmation

Dans le cadre du fonds, un programme national sera élaboré pour la période 2014–2020. Il définira l'utilisation prévue des ressources allouées en provenance du fonds. Les dotations que les Etats Schengen reçoivent au titre du fonds sont liées à des projets. Ainsi, pour pouvoir bénéficier de ces dotations, il est impératif de réaliser des projets nationaux qui correspondent aux objectifs du fonds. L'art. 6, par. 2, du règlement (UE) n° 515/2014 prévoit que les Etats membres ou associés doivent consacrer une part minimale des dotations à certains domaines. Il est toutefois possible de déroger à cette règle pour des motifs sérieux.

Tous les projets doivent faire l'objet d'un préfinancement par les Etats Schengen. La Commission européenne remboursera une partie des dépenses des Etats Schengen, sur la base des demandes annuelles de paiement. Le soutien financier du fonds est un système de cofinancement. En conséquence, chaque Etat Schengen doit toujours supporter lui-même une certaine partie des coûts occasionnés par le projet. En principe, le fonds finance au maximum 75 % de l'ensemble des dépenses d'un projet susceptibles d'être soutenues. Cette proportion peut toutefois aller jusqu'à 90 % lorsqu'il s'agit d'actions spécifiques ou de priorités stratégiques au sens des règlements spécifiques.

Dans le cadre du dialogue politique bilatéral, le 4 novembre 2013 a été l'occasion d'échanges entre la Suisse et la Commission européenne au sujet de l'usage que la Suisse compte faire des ressources allouées. Il en est ressorti que les priorités stratégiques à intégrer dans la programmation ne devaient pas être que nationales mais également européennes. Pour la Suisse, les ressources issues du fonds doivent être consacrées avant tout aux projets liés à la mise en œuvre de la stratégie de gestion intégrée des frontières. La programmation doit en outre tenir compte notamment de la mise en place et du développement du système d'information sur les visas (VIS), de la coopération consulaire et de l'exploitation du Système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II). Enfin, les ressources issues du fonds doivent aussi soutenir des développements concernant les contrôles frontaliers effectués dans les aéroports. Lorsque la date de la participation de la Suisse au fonds sera connue, il faudra réexaminer les priorités définies pour les programmes.

Pour que la Suisse puisse faire pleinement valoir les quelque 19 millions d'euros qui lui sont destinés en provenance du fonds et compte tenu des taux de financement de 75 % et 90 % susmentionnés, le coût de ses projets doit être compris entre 21 et 26 millions d'euros environ.

L'encaissement de ces ressources financières se fera sur la base d'un procédé élaboré conjointement par l'Administration fédérale des finances et le SEM. Il y est ainsi prévu que cet argent soit encaissé en faveur de la Confédération pour autant que ce soit elle qui assume le financement des projets.

La décision relative à la sélection définitive des projets sera prise dès que l'accord additionnel sera en vigueur ou appliqué et que la Commission européenne aura approuvé le programme national.

7.1.5 Système de gestion et de contrôle

La mise en œuvre du fonds implique que chaque Etat mette en place un système de gestion et de contrôle pour gérer les ressources allouées. Ce système doit être constitué d'une autorité responsable, d'une autorité d'audit, d'une autorité de désignation et d'une autorité déléguée. Cette dernière n'est toutefois pas impérative.

L'autorité responsable est chargée de veiller à la gestion et au contrôle en bonne et due forme du programme national et à l'ensemble de la communication avec la Commission européenne.

L'autorité d'audit vérifie si le système de gestion et de contrôle en place est efficace. A cet effet, elle examine les contrôles administratifs et les contrôles effectués sur place qui ont déjà été entrepris par l'autorité responsable.

L'autorité de désignation nomme l'autorité responsable en s'assurant que celle-ci est en mesure de réaliser dans les règles la mise en œuvre du fonds.

L'autorité déléguée, facultative, peut exécuter certaines tâches de l'autorité responsable sous la responsabilité de cette dernière.

Les trois autorités désignées en Suisse sont les suivantes:

1. le SEM (Section Europe), qui assume le rôle d'autorité responsable;
2. le Contrôle fédéral des finances, qui assume le rôle d'autorité d'audit;
3. le Secrétariat général du DFJP, qui assume le rôle d'autorité de désignation et désigne donc l'autorité responsable.

Face à la complexité de la mise en œuvre du fonds et des risques potentiels liés à la gestion de ses ressources financières, l'indépendance de ces autorités doit être garantie.

Une fois son programme national approuvé, la Suisse informera la Commission européenne de la désignation formelle de l'autorité responsable (art. 13 de l'accord additionnel).

7.1.6 Conséquences en termes de finances et de personnel pour la Confédération

Le règlement (UE) n° 515/2014 constitue la base légale de la participation de la Suisse au fonds. Sur l'ensemble de la durée du fonds, la Suisse y participera, selon les estimations, à hauteur de 18,43 millions de francs (16,75 millions d'euros) en moyenne par année. Au total, 129 millions de francs sont inscrits pour le fonds au budget 2017 et dans le plan financier 2018–2020. En raison de la participation tardive de la Suisse au fonds, le premier versement n'aura vraisemblablement lieu qu'en 2019, et ce, avec effet rétroactif à compter de l'année 2014.

La Suisse recevra, pour toute la durée du fonds, environ 20 millions de francs (19 millions d'euros) pour réaliser des actions sur le plan national. Ces dotations sont toutefois soumises à la condition que la Suisse puisse prouver la mise en œuvre d'actions nationales.

A l'heure actuelle, on estime que les charges de personnel liées à la gestion du fonds correspondront à celles consacrées à la gestion du fonds pour les frontières extérieures, à savoir deux équivalents plein temps.

La Commission européenne peut également octroyer aux Etats participants une somme annuelle pour des prestations d'assistance technique. Calculée au prorata de l'allocation reçue, cette somme sert à financer des mesures de préparation, de gestion, de suivi, ainsi que des mesures destinées à renforcer la capacité administrative en vue de la mise en œuvre du fonds. Le montant affecté à l'assistance technique ne doit pas excéder, pour la période 2014–2020, 5 % du montant total alloué à un Etat Schengen plus 500 000 euros (art. 16 règlement [UE] n° 515/2014). Ainsi, la somme octroyée à la Suisse pour des prestations d'assistance technique devrait s'élever au maximum à 1,4 million d'euros. Sous cet angle, elle peut permettre de couvrir, en partie au moins, les coûts engagés en matière d'infrastructure et de personnel par les autorités nationales.

L'éventuelle nécessité de modifier certaines structures du SEM (autorité responsable), du Contrôle fédéral des finances (autorité d'audit) ou du Secrétariat général du DFJP (autorité de désignation), ou de revoir à la hausse le nombre de postes alloués à la gestion du fonds sera établie dans le cadre de la mise en place effective du système de gestion et de contrôle et de son approbation par la Commission européenne. Il importe donc de réexaminer régulièrement l'adéquation des ressources au cours de la mise en œuvre du fonds.

7.2 Conséquences pour les cantons

La reprise du règlement (UE) n° 515/2014 n'entraînera aucune dépense supplémentaire ni aucune conséquence en matière de personnel pour les cantons.

8 Relation avec le programme de la législature

Le projet n'a pas été annoncé dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019³⁰. Il constitue un développement de l'acquis de Schengen à mettre en œuvre dans le délai fixé.

9 Aspects juridiques

9.1 Compatibilité avec les autres obligations internationales de la Suisse

La reprise du règlement (UE) n° 515/2014 est sans effet sur les autres engagements internationaux de la Suisse.

³⁰ FF 2016 981

9.2 Constitutionnalité

L'arrêté fédéral portant approbation de la reprise du règlement (UE) n° 515/2014 se fonde sur l'art. 54, al. 1, Cst., qui prévoit que les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération, laquelle est ainsi habilitée à conclure des traités internationaux avec l'étranger. Le règlement (UE) n° 515/2014 qu'il est ici question de reprendre est contraignant sur le plan légal. Sa reprise est opérée dans le cadre d'un échange de notes ayant pour la Suisse valeur de traité international.

L'art. 184, al. 2, Cst. autorise le Conseil fédéral à signer les traités internationaux et à les ratifier. En vertu de l'art. 166, al. 2, Cst., il appartient à l'Assemblée fédérale d'approuver les traités internationaux, à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (art. 7a, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA]³¹; art. 24, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement [LParl]³²) et de ceux dont la portée est mineure (art. 7a, al. 2, LOGA). En l'occurrence, aucune loi ne prévoit de norme de délégation qui autoriserait le Conseil fédéral à conclure seul l'échange de notes. Il n'est pas non plus question d'un traité international de portée mineure au sens de l'art. 7a, al. 2, LOGA. Par conséquent, l'échange de notes concernant la reprise du règlement (UE) n° 515/2014 doit être soumis à l'Assemblée fédérale pour approbation.

9.3 Forme de l'acte à adopter

Aux termes de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst., les traités internationaux sont sujets au référendum s'ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de dispositions légales. Sont définies comme fixant des règles de droit, à l'art. 22, al. 4, LParl, les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Enfin, l'art. 164, al. 1, Cst. définit comme importantes les dispositions qui doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

Le présent traité international (l'échange de notes concernant la reprise du règlement [UE] n° 515/2014) contient, entre autres, des dispositions sur la participation financière de la Suisse au fonds et sur la réalisation de contrôles sur place, qui sont effectués en Suisse conjointement par les organes européens et les organes de contrôle nationaux. Il s'agit donc de dispositions importantes fixant des règles de droit au sens de l'art. 164, al. 1, let. c (contrôles; mécanisme d'intervention et organisation du contrôle financier à l'intérieur de l'Etat) et e (financement), Cst.

En conséquence, l'arrêté fédéral portant approbation de l'échange de notes est sujet au référendum conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.

³¹ RS 172.010

³² RS 171.10

9.4 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., doivent notamment être adoptées à la majorité des membres de chaque conseil (majorité qualifiée) les dispositions relatives aux subventions, si elles entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs (frein aux dépenses). En l'occurrence, c'est la notion de «nouvelles» dépenses qui est déterminante. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral sur le référendum financier dans les cantons, on entend par dépenses liées (par opposition aux nouvelles dépenses) les dépenses qui sont prescrites selon leur volume et, par principe, par une règle de droit ou bien qui sont absolument nécessaires à l'accomplissement des tâches administratives ordonnées par la loi³³. Etant donné que, de par l'AAS, la Suisse s'est engagée, en principe, à reprendre et à mettre en œuvre les développements de l'acquis de Schengen (cf. ch. 1), il ne saurait être ici question d'une «nouvelle» dépense dans l'esprit du frein aux dépenses. L'arrêt fédéral n'est par conséquent pas soumis au frein aux dépenses.

9.5 Mise en œuvre dans le droit national

Le règlement (UE) n° 515/2014 est un acte détaillé du Parlement européen et du Conseil qui n'est contraire à aucune réglementation du droit suisse. Il ne nécessite donc pas de mise en œuvre en droit interne. Cependant, l'application de ce règlement implique de conclure l'accord additionnel susmentionné; celui-ci sera soumis à l'Assemblée fédérale à une date ultérieure.

³³ Cf. ATF 125 I 87, consid. 3b

