



23.059

Message

relatif à l'approbation, d'une part, de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise du règlement (UE) 2021/1148 établissant l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas ainsi que, d'autre part, de l'accord additionnel relatif à une participation de la Suisse à cet instrument (Développement de l'acquis de Schengen)

du 23 août 2023

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

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet d'un arrêté fédéral portant approbation, d'une part, de l'échange de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise du règlement (UE) 2021/1148 établissant l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas ainsi que, d'autre part, de l'accord additionnel relatif à une participation de la Suisse à cet instrument (développement de l'acquis de Schengen).

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

23 août 2023

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

L'échange de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise du règlement (UE) 2021/1148, qui constitue un développement de l'acquis de Schengen, est soumis à l'Assemblée fédérale pour approbation. La reprise de ce règlement va permettre à la Suisse de participer à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (IGFV). Il est également proposé d'approuver l'accord additionnel relatif à la participation de la Suisse à ce fonds.

Contexte

Le règlement (UE) 2021/1148 établit l'IGFV pour la période 2021–2027. L'IGFV succède au Fonds pour la sécurité intérieure dans le domaine des frontières extérieures et des visas (FSI Frontières), auquel la Suisse participait officiellement depuis août 2018 et qui a cessé d'exister fin 2020. Ce nouvel instrument fait partie du Fonds pour la gestion intégrée des frontières (FGIF) et vise à poursuivre le développement de la politique commune en matière de visas ainsi qu'à assurer une gestion européenne intégrée des frontières aux frontières extérieures de l'espace Schengen. Le 8 juillet 2021, l'UE a notifié ce développement de l'acquis de Schengen à la Suisse. Le Conseil fédéral a approuvé sa reprise le 11 août 2021, sous réserve de l'approbation des Chambres fédérales. La Suisse dispose d'un délai de deux ans au plus à compter de la notification par l'UE pour reprendre ce règlement, période durant laquelle devrait également s'inscrire un éventuel référendum.

La participation de la Suisse à l'IGFV requiert la conclusion d'un accord additionnel entre la Suisse et l'UE. Celui-ci régit en particulier la participation financière de la Suisse à l'IGFV et se fonde en majeure partie sur l'accord additionnel que la Suisse a conclu pour sa participation au fonds précédent, à savoir le FSI Frontières. La reprise du règlement et l'accord additionnel doivent être soumis simultanément, en tant qu'ensemble, à l'Assemblée fédérale pour approbation.

Contenu du projet

Comme le FSI Frontières, l'IGFV est un fonds de solidarité destiné à soutenir les États Schengen qui, en raison de l'étendue de leurs frontières extérieures terrestres ou maritimes ou de la présence d'aéroports internationaux importants sur leur territoire, supportent une lourde charge financière pour protéger les frontières extérieures de l'espace Schengen. Cet instrument doit contribuer au développement de la politique commune en matière de visas et à la mise en œuvre de la gestion européenne intégrée des frontières extérieures par les États Schengen, afin de lutter contre la migration irrégulière et de faciliter les voyages effectués en toute légalité. Le financement provenant de l'IGFV doit aider les États Schengen à développer et à améliorer leurs capacités dans ces domaines tout en renforçant leur collaboration notamment avec l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes. De plus, l'IGFV 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.

L'enveloppe financière pour la mise en œuvre des actions dans le cadre de l'IGFV est établie à 6,241 milliards d'euros, montant auquel s'ajouteront les contributions des États associés à Schengen (Suisse, Norvège, Islande et Liechtenstein). Sur les sept années que doit durer cet instrument, la contribution de la Suisse devrait être d'environ 300 millions de francs (300 millions d'euros). Le calcul des montants à payer par la Suisse et par les autres États associés se base sur la clé de répartition Schengen définie dans l'accord d'association à Schengen. L'IGFV fournira à la Suisse, comme aux autres États Schengen, des dotations destinées à l'élaboration d'actions sur le plan national. Selon toute vraisemblance, la Suisse recevra des dotations de base à hauteur d'environ 50 millions de francs (50 millions d'euros), qui devront être investies principalement dans des projets relevant de la politique commune des visas et de la gestion des frontières extérieures de sorte à faciliter les voyages effectués de façon légitime tout en contribuant à prévenir les risques en matière de migration et de sécurité. En plus de ce montant, il est possible que des dotations affectées à un usage précis soient aussi versées ultérieurement. En raison de sa situation géographique, la Suisse bénéficiera des effets des actions menées par les États Schengen aux frontières extérieures de l'espace Schengen. Les mesures à prendre au titre de cet instrument contribueront à la gestion des flux migratoires passant par la Suisse, à une réduction de l'immigration irrégulière et à une sécurité renforcée au sein de l'espace Schengen.

Comme l'IGFV est un instrument de l'UE, dont la Suisse n'est pas membre, les règles définissant la participation de la Suisse à cet instrument doivent impérativement être fixées dans un accord additionnel. Cet accord précise, en particulier, le montant de la participation financière de la Suisse ainsi que les règles relatives aux éventuels excédents des recettes issues du système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages. Il s'agit là d'un accord similaire à celui conclu par la Suisse en vue de sa participation au FSI Frontières ou au fonds précédent, à savoir le Fonds pour les frontières extérieures. Dans le cadre de la reprise des bases légales du FSI Frontières, le Parlement a souhaité, pour des raisons de transparence, que toutes les bases légales relatives aux fonds suivants soient à l'avenir reprises en tant qu'ensemble.

La reprise du règlement (UE) 2021/1148 n'implique aucune modification de la législation suisse et ne va à l'encontre d'aucune réglementation du droit national.

Table des matières

Condensé	2
1 Contexte	6
1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés	6
1.2 Déroulement et résultat des négociations	8
1.2.1 Règlement (UE) 2021/1148	8
1.2.2 Accord additionnel	8
1.3 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu’avec les stratégies du Conseil fédéral	9
2 Procédure préliminaire, consultation comprise, et position du Conseil fédéral	9
2.1 Procédure de consultation	9
2.2 Position du Conseil fédéral	12
3 Consultation des commissions parlementaires	14
4 Principes généraux du règlement (UE) 2021/1148	15
5 Commentaire des dispositions du règlement (UE) 2021/1148	17
5.1 Structure	17
5.2 Chapitre I Dispositions générales	17
5.3 Chapitre II Cadre financier et de mise en œuvre	18
5.4 Chapitre III Dispositions transitoires et finales	26
5.5 Annexes I à VIII	27
6 Principes généraux de l’accord additionnel	29
7 Commentaire des dispositions de l’accord additionnel	30
8 Conséquences	37
8.1 Conséquences en matière de finances et de personnel pour la Confédération	37
8.1.1 Début des paiements de la Suisse en faveur de l’IGFV	38
8.1.2 Programmation	38
8.1.3 Système de gestion et de contrôle	38
8.1.4 Prestations d’assistance technique	39
8.2 Conséquences pour les cantons et les communes	39
8.3 Conséquences pour d’autres domaines	39
9 Aspects juridiques	40
9.1 Constitutionnalité	40
9.1.1 Règlement (UE) 2021/1148	40
9.1.2 Accord additionnel	40
9.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	40
9.3 Relation avec le droit européen	41

9.4	Forme de l'acte à adopter	41
9.5	Frein aux dépenses	42
9.6	Mise en œuvre dans le droit national	42

Arrêté fédéral portant approbation, d'une part, de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise du règlement (UE) 2021/1148 établissant l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas ainsi que, d'autre part, de l'accord additionnel relatif à une participation de la Suisse à cet instrument (Développement de l'acquis de Schengen) (*Projet*) FF 2023 2108

Échange de notes du 11 août 2021 entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise du règlement (UE) 2021/1148 établissant, dans le cadre du Fonds pour la gestion intégrée des frontières, l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas (Développement de l'acquis de Schengen) FF 2023 2109

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Dans le cadre de l'Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (AAS)¹, la Suisse s'est, en principe, engagée à reprendre et à mettre en œuvre tous les développements de l'acquis de Schengen (art. 2, par. 3, et 7 AAS).

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 public. 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 aura lieu immédiatement à l'échéance du délai référendaire. L'échange de notes concernant la reprise du règlement entrera en vigueur au moment de la transmission de cette information, qui équivaut à la ratification de l'échange de notes.

Le 8 juillet, l'UE a notifié à la Suisse le règlement (UE) 2021/1148 établissant l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas² (IGFV). Cet instrument sert à développer la politique commune des visas et à garantir une gestion européenne intégrée des frontières extérieures de l'espace Schengen. Le Conseil fédéral a décidé d'accepter la reprise de ce règlement le 11 août 2021, sous

¹ RS 0.362.31

² Règlement (UE) 2021/1148 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 établissant, dans le cadre du Fonds pour la gestion intégrée des frontières, l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas, JO L 251 du 15 juillet 2021, p. 48.

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 reprise s'étendait théoriquement jusqu'au 7 juillet 2023. Cependant, étant donné que ce développement doit nécessairement être appliqué avec un accord additionnel et que la procédure de reprise n'a pu être poursuivie qu'après le paraphe de cet accord, le délai de deux ans n'a pas pu être respecté. L'UE est consciente de cette situation exceptionnelle et ce retard n'affecte pas la mise en œuvre de l'AAS.

Une éventuelle non-reprise du développement de l'acquis de Schengen entraînerait dans le pire des cas la fin de la collaboration de Schengen dans son ensemble, et par conséquent également de Dublin (art. 7, par. 4, AAS en lien avec l'art. 14, par. 2, de l'Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un État membre ou en Suisse³)⁴.

L'IGFV est un instrument de l'UE. Aussi sa gestion relève des dispositions de cette dernière. La Suisse n'étant pas membre de l'UE, les modalités spécifiques d'une participation doivent être définies dans un accord additionnel entre la Suisse et l'UE. Les trois autres États associés à Schengen (Norvège, Islande, Liechtenstein) vont eux aussi conclure un accord additionnel avec l'UE. La base légale pour la conclusion d'un tel accord est l'art. 7, par. 6, du règlement (UE) 2021/1148. Cet accord définit notamment le montant et l'utilisation des contributions financières de la Suisse, la reprise des dispositions du règlement (UE) 2021/1060⁵ (RDC) et du règlement (UE, Euratom) 2018/1046⁶ (règlement financier) nécessaires pour la mise en œuvre de l'IGFV, la réalisation des procédures de vérification ainsi qu'une participation aux éventuels excédents des recettes tirées des émoluments du système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS). Il s'agit d'un accord additionnel similaire à ceux conclus par la Suisse en son temps en vue de sa participation au fonds pour les frontières extérieures (FFE)⁷ et au Fonds pour la sécurité intérieure des fron-

³ RS **0.142.392.68**

⁴ Cf. message du 1^{er} octobre 2004 relatif à l'approbation des accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne, y compris les actes législatifs relatifs à la transposition des accords («accords bilatéraux II»), FF **2004 5593**, ch. 2.6.7.5.

⁵ Règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile, migration et intégration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas; JO L 231 du 30 juin 2021, p. 159.

⁶ Règlement (UE, Euratom) 2018/1046 du Parlement européen et du Conseil du 18 juillet 2018 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union, modifiant les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014 et la décision n° 541/2014/UE, et abrogeant le règlement (UE, Euratom) n° 966/2012, JO L 193 du 30 juillet 2018, p. 1.

⁷ 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**.

tières dans le domaine des frontières extérieures et des visas⁸ (FSI Frontières). Compte tenu des obligations de la Suisse découlant de cet accord, notamment concernant le montant de sa contribution financière, l'accord additionnel relatif à l'IGFV doit également être approuvé par l'Assemblée fédérale, comme cela a été le cas pour son prédécesseur. La reprise du règlement et l'accord additionnel doivent être soumis simultanément, en tant qu'ensemble, à l'Assemblée fédérale pour approbation.

1.2 Déroulement et résultat des négociations

1.2.1 Règlement (UE) 2021/1148

En vertu de l'art. 4 AAS, la Suisse est autorisée, dans le cadre de son droit de participation à l'élaboration de l'acquis, à prendre part aux groupes de travail du Conseil de l'UE dans le domaine de Schengen. Elle peut notamment exprimer son avis et soumettre des suggestions.

Le règlement (UE) 2021/1148 a fait l'objet de négociations à Bruxelles durant environ trois ans. L'objectif était que le Conseil de l'UE et le Parlement européen arrivent à un accord avant les élections européennes. Les délibérations ont eu lieu au sein des groupes de travail compétents du Conseil, du groupe ad hoc «Instruments financiers JAI», des conseillers des domaines Justice et Affaires intérieures (conseillers JAI), au niveau des ambassadeurs (Comité des représentants permanents, COREPER) et au sein du Conseil Justice et Affaires intérieures (Conseil JI, niveau ministériel). Ces organes ont siégé en tant que comités mixtes, c'est-à-dire en présence des représentants des États associés à Schengen. Lors de ces séances, les représentants de la Confédération et des cantons ont activement apporté leurs points de vue sur le projet de règlement. Le Conseil des ministres de l'UE a adopté le règlement le 14 juin 2021 et le Parlement européen le 6 juillet 2021. La signature a eu lieu le 7 juillet 2021. La reprise du règlement (UE) 2021/1148 n'implique aucune modification de la législation suisse étant donné qu'elle ne va à l'encontre d'aucune réglementation du droit national.

1.2.2 Accord additionnel

La délégation suisse était menée par le Secrétariat d'État aux migrations (SEM). Elle se composait de représentants du Secrétariat d'État du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) (codirection), de la Direction du droit international public du DFAE, de l'Office fédéral de la justice et de la Mission suisse à Bruxelles. En janvier 2023, la Commission européenne et la Suisse se sont mises d'accord sur un projet de traité qui entrerait dans le cadre du mandat de négociation suisse. Auparavant, entre septembre 2019 et décembre 2022, plusieurs entretiens exploratoires ont permis

⁸ Accord du 15 mars 2018 entre la Confédération suisse et l'Union européenne sur les règles complémentaires relatives à l'instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, pour la période 2014–2020; RS **0.362.314**.

de discuter au préalable de la procédure et de la teneur à définir de l'accord additionnel. L'accent a été mis en particulier sur la réglementation de la reprise des articles du RDC et des autres dispositions qui sont classées comme ne relevant pas de l'acquis de Schengen, mais qui sont nécessaires à la mise en œuvre de l'instrument. La Suisse a pu s'entendre avec l'UE pour que toutes les modifications du RDC pertinentes pour l'IGFV et que d'autres dispositions de l'UE ne relevant pas de l'acquis de Schengen et nécessaires à la mise en œuvre de l'instrument soient reprises de manière statique sous forme de renvois. La reprise des développements nécessaires du RDC s'appuie sur la procédure de l'AAS, tandis que celle des éventuels développements du règlement financier au sens de l'art. 2, par. 2, de l'accord additionnel s'effectue selon une procédure spécifique de modification de l'accord additionnel.

Afin de pouvoir présenter à l'Assemblée fédérale le règlement (UE) 2021/1148 et l'accord additionnel y afférent en tant qu'ensemble, les discussions informelles ont été entamées à un stade précoce, et un projet de traité paraphé le 14 février 2023 est soumis à l'Assemblée fédérale dans le présent message. La signature de l'accord additionnel aura lieu avant le vote final du Parlement.

1.3 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet est annoncé dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023⁹ et dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023¹⁰. Il constitue un développement de l'acquis de Schengen qu'il faut reprendre, dans le cadre de l'objectif 13, dans le délai imparti. En vertu de cet objectif, la Suisse gère la migration, exploite le potentiel économique et social qu'offre celle-ci et promeut la coopération internationale. C'est également l'objectif de la stratégie de politique extérieure du Conseil fédéral 2020–2023¹¹. Les fonds nécessaires à la participation suisse sont inscrits au budget 2024 avec plan intégré des tâches et des finances 2025–2027.

2 Procédure préliminaire, consultation comprise, et position du Conseil fédéral

2.1 Procédure de consultation

L'échange de notes concernant la reprise du règlement (UE) 2021/1148 constitue un traité international contenant des dispositions importantes fixant des règles de droit, sujet au référendum en vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, de la Constitution (Cst.)¹². Une procédure de consultation a par conséquent eu lieu du 11 août 2021 au

⁹ FF 2020 1709

¹⁰ FF 2020 8087

¹¹ www.eda.admin.ch > Politique extérieure > Stratégies et fondamentaux > stratégie de politique extérieure

¹² RS 101

18 novembre 2021, conformément à l'art. 3, al. 1, let. c, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo)¹³.

Les cantons, les partis politiques, les associations faîtières de l'ensemble de la Suisse 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 effet¹⁴.

45 prises de position ont été recueillies émanant au total de 26 cantons, 4 partis politiques (le PLR, Le Centre, le PSS et Les Verts), 3 associations faîtières, du Tribunal fédéral (TF) et du Tribunal administratif fédéral (TAF) ainsi que de 10 autres milieux intéressés. 5 cantons (GR, LU, OW, SZ et ZH), le TF, le TAF ainsi que 4 autres destinataires de la consultation (l'Aéroport de Zurich, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police, l'Union patronale suisse et l'Union des villes suisses) ont expressément renoncé à exprimer leur avis.

Certains des participants à la consultation ont formulé des remarques, à savoir BL, BS, FR, GE, JU, NE, SO, TI, VD, Les Verts, Le Centre, PLR, le PSS, l'Union syndicale suisse (USS), le Centre Patronal, la Fédération des Entreprises Romandes (FER), l'Aéroport de Genève, young european swiss (yes) et l'Association des services cantonaux de migration (ASM).

À l'exception d'AsyLex, des Juristes démocrates de Suisse (JDS) et de Solidarité sans frontières (sofs), tous les participants qui se sont exprimés sur le contenu dans le cadre de la consultation saluent le développement de l'acquis de Schengen et se disent favorables sur le fond à la reprise du règlement (EU) 2021/1148. Ils estiment que la responsabilité du renforcement des frontières extérieures devrait être assumée de manière solidaire par tous les États Schengen. La participation de la Suisse à l'IGFV est considérée comme juste non seulement pour des raisons de solidarité, mais également parce que la Suisse s'y est engagée du fait de son association à Schengen.

Tous les cantons qui se sont exprimés dans le cadre de la consultation approuvent la reprise du présent développement de l'acquis de Schengen, notamment parce que le projet n'a aucune conséquence sur leurs finances et leur personnel. Le canton du Tessin attire l'attention sur le fait qu'il faut considérer également, à côté du principe fondamental de solidarité avec les États Schengen, la sécurité de notre pays. Il estime indispensable qu'une partie des dotations soit affectée à l'amélioration des postes frontières du sud de notre pays car cette région est, comme chacun sait, fortement confrontée aux flux migratoires. Il estime en outre que l'accord additionnel ne doit pas être conclu sans que tous les montants financiers soient détaillés. Le canton de Genève souhaite qu'un certain nombre de lacunes en matière de sécurité aux frontières extérieures de l'espace Schengen soient comblées. Il souligne dans ce contexte l'importance d'une politique de gestion des frontières qui puisse s'adapter à des situations qui évoluent. De plus, le canton est d'avis que les fonds utilisés dans les domaines de l'asile, de la migration légale et de la lutte contre la migration irrégulière ont un effet positif, car cela améliore l'encouragement de l'intégration des réfugiés tout en assurant le respect des droits fondamentaux. Cependant, les ressources devraient aussi conduire à une répartition équitable des réfugiés accueillis au sein de l'UE. Le canton

¹³ RS 172.061

¹⁴ www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2021 > DFJP

Bâle-Ville attend de la Confédération qu'elle veille à ce que les droits fondamentaux soient systématiquement respectés dans toutes les interventions de l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex). Pour le canton de Fribourg, la contribution financière à l'amélioration et au renforcement des frontières extérieures de l'espace Schengen est équilibrée par rapport aux avantages qui découlent pour la Suisse du développement des acquis de Schengen. Le canton de Soleure souligne que les avantages de la participation de la Suisse à l'IGFV l'emportent sur les contributions nettement plus élevées de la Suisse étant donné que les coûts des départs ou rapatriements ainsi que de l'aide d'urgence peuvent être réduits.

Tous les partis, à l'exception des Verts, se prononcent en faveur de la reprise du règlement. Le PLR est d'avis que la Suisse, de par sa position au cœur de l'Europe, profite grandement de la libre circulation des personnes et des marchandises. Le développement ultérieur et la protection du système Schengen vont donc dans l'intérêt de la Suisse. Le PSS est favorable à une participation de la Suisse à l'IGFV dans la mesure où un contrôle efficace et correct aux frontières extérieures de l'espace Schengen contribue à la sécurité en Europe et parce que cette dernière fait partie d'un monde interconnecté où la mobilité internationale continuera de s'accroître. Il fait en outre valoir des motifs humanitaires en faveur de la participation de la Suisse à l'instrument. Le Centre est convaincu que les défis liés aux flux migratoires mondiaux ne vont pas s'atténuer dans le futur. Il est par conséquent concevable que la dotation financière de l'IGFV et, donc, les contributions de la Suisse aillent en augmentant. Le Centre aurait apprécié que le rapport explicatif présente les résultats de l'évaluation du FSI Frontières, ce qui aurait permis de mieux juger si les ressources ont eu l'effet souhaité. Le PSS réclame aussi que la Suisse s'engage à ce qu'une enquête sur l'utilisation exacte des ressources du FSI Frontières soit lancée. Celle-ci doit en particulier permettre de déterminer si les paiements de la Suisse ont été affectés à des institutions responsables de violations des droits de l'homme, telles que des refoulements illégaux aux frontières extérieures de l'espace Schengen. Les commissions de politique extérieure doivent être informées des résultats de cette enquête. Le PSS estime que les moyens de l'IGFV devraient être affectés à l'amélioration d'un accès rapide à des procédures d'asile conformes à l'État de droit dans les pays d'arrivée. Les dotations ne devraient en aucun cas être versées à des États qui ont une pratique systématique de refoulement. Le PSS demande en outre que les moyens de l'IGFV soient employés uniquement pour des projets et mesures qui respectent l'art. 4 du règlement (UE) 2021/1148 (Non-discrimination et respect des droits fondamentaux) et toutes les autres obligations internationales, en particulier celles découlant de la Convention relative au statut des réfugiés. Le PSS appelle de surcroît le Conseil fédéral à œuvrer, dans le cadre des négociations sur un accord additionnel à l'IGFV, pour la mise en place d'une structure de contrôle de conformité indépendante qui puisse constater les détournements de fonds et proposer des mesures adéquates pour les empêcher. De même, le PSS demande que le Conseil fédéral s'engage en faveur d'un système de répartition des réfugiés à l'échelle européenne et d'une réforme en ce sens du règlement Dublin. Les Verts se montrent sceptiques à l'égard du projet et ne le soutiennent que partiellement car le respect des droits de l'homme aux frontières extérieures de l'espace Schengen n'est pas assuré. Ils estiment que l'obligation de rendre des comptes pour les polices des frontières doit être garantie. Pour les Verts, le renforcement de la protection des droits de l'homme et l'amélioration de la gestion des frontières sont des conditions

impératives pour la participation de la Suisse à l'IGFV. Le Conseil fédéral et d'autres représentations suisses au sein des organismes concernés doivent œuvrer encore plus résolument en faveur d'une plus grande transparence, de la mise en place de mécanismes d'obligation de rendre des comptes et du respect des droits de l'homme aux frontières. Par ailleurs, les Verts font valoir que, dans le cadre des négociations sur l'accord additionnel, la Suisse doit s'engager en faveur des droits des migrants en augmentant la qualité et la responsabilité des autorités de protection des frontières, approfondir la formation des garde-frontières en matière de droits humains et soutenir les opérations de recherche et de sauvetage.

L'USS est la seule association faîtière nationale à s'être exprimée sur le projet soumis à consultation. Elle se montre critique à l'égard de la lutte de plus en plus sévère contre la migration irrégulière et demande à la Suisse de veiller à ce que les droits des migrants soient respectés. Elle précise également que la Suisse devrait soumettre à l'UE des propositions visant à créer des mécanismes destinés à renforcer la solidarité entre les États Schengen.

Pour yes, la participation totale et sans heurt de la Suisse à l'espace Schengen est la priorité absolue. L'ASM et la FER soulignent que la Suisse, qui n'a de frontière extérieure de l'espace Schengen qu'aux aéroports internationaux, bénéficie directement des mesures de surveillance des autres États Schengen. D'après le Centre Patronal, la Suisse devrait poursuivre sa collaboration avec l'UE dès lors qu'elle a aboli ou réduit les contrôles à ses propres frontières. Il est en outre d'avis que les contributions à l'IGFV, plus élevées que celles versées au FSI Frontières, peuvent être acceptées vu que la clé de répartition Schengen entre les États n'a pas été modifiée. La FER exprime sa profonde préoccupation face à l'état des relations entre la Suisse et l'UE et invite le Conseil fédéral à clarifier au plus vite la situation ainsi qu'à rétablir des relations stables et constructives avec l'UE. AsyLex rejette le projet car elle est contre un réarmement massif des autorités de protection des frontières en Europe. Les unités de garde-frontières à la frontière extérieure, qui ont reçu un financement direct ou, au moins, un soutien du FSI Frontières, ont commis des violations du droit international. Selon AsyLex, cette situation est appelée à se répéter avec l'IGFV. Dans le cadre de sa coopération avec l'UE, la Suisse doit œuvrer pour que les droits fondamentaux et les données soient suffisamment protégés. Il faudrait en outre créer une instance de contrôle et de recours indépendante afin de vérifier et de garantir le respect des droits fondamentaux et humains aux frontières. Les JDS et Sosf s'opposent au projet car ils n'approuvent ni le développement du système Schengen, ni l'extension du cadre financier nécessaire à cet effet. Ils estiment que l'argent de l'IGFV sera dépensé en premier lieu pour militariser la protection des frontières extérieures de l'UE et pour porter massivement atteinte aux droits fondamentaux en matière de liberté individuelle.

2.2 Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral partage l'avis selon lequel les droits fondamentaux doivent être pleinement respectés dans le cadre de la mise en œuvre de l'IGFV. C'est d'ailleurs ce que prévoit explicitement le règlement européen en la matière. Il incombe à la Commission européenne de surveiller le respect des droits fondamentaux. Les États

membres doivent notamment présenter des rapports annuels de performance qui contiennent entre autres des informations sur le respect des droits fondamentaux. La Suisse est associée par l'UE à la mise en œuvre des actions dans le cadre de l'instrument et consultée lors de la formulation des actions qui sont directement mises en œuvre par l'UE via l'IGFV. Dans ce cadre, la Suisse s'engage à ce que les droits fondamentaux soient pleinement respectés, notamment en veillant au respect des principes de non-discrimination et de non-refoulement. La Suisse profite de ses contacts bilatéraux avec d'autres États européens et au sein des instances européennes pour appeler tous les acteurs de la protection des frontières à respecter les droits de l'homme, la Convention de Genève sur les réfugiés et le principe de non-refoulement et, en cas de soupçons, à exiger des enquêtes exhaustives.

En ce qui concerne les réserves sur le montant de la contribution suisse, on peut noter que, comme pour le FSI Frontières et précédemment pour le FFE, celui-ci est calculé par analogie avec la formule visée à l'art. 11, par. 3, AAS (dite clé de répartition Schengen). Le calcul correspond ainsi aux participations précédentes, il est transparent et peut être contrôlé en détail par les autorités suisses compétentes.

Afin de recevoir les dotations du fonds, chaque État membre de la Commission européenne soumet un programme national pour approbation. La Suisse décide en concertation avec l'UE quels sont les projets de ce programme qui doivent être approuvés et soutenus par l'IGFV. Les autres États Schengen procèdent de la même manière.

L'utilisation conforme au droit des ressources des fonds européens est vérifiée par des autorités de contrôle indépendantes dans les pays participants (dans le cas de la Suisse, par le Contrôle fédéral des finances [CDF]). Les subventions annuelles ne sont versées par l'UE que lorsque les autorités de contrôle ont confirmé la bonne mise en œuvre des actions dans le cadre du fonds.

La Commission européenne prévoit de réaliser une évaluation ex post après la clôture du FSI Frontières, qui portera notamment sur l'effet des mesures soutenues. La Suisse sera impliquée et informée des résultats. Dans le cadre de l'IGFV, la Commission européenne et l'autorité de gestion procéderont toutes deux à une évaluation à mi-parcours et à une évaluation ex post.

Les retours sur la réforme du système Dublin, la répartition des demandeurs d'asile au sein de l'UE et l'accès rapide à des procédures d'asile conformes aux principes de l'État de droit sortent du champ d'application de l'IGFV. La Suisse soutient l'approche de la Commission européenne proposée en septembre 2020 dans le pacte sur la migration et l'asile, qui vise la mise en place d'un système d'asile européen équitable et capable de résister aux crises. Sur la question de la solidarité en particulier, la Suisse s'est toujours prononcée en faveur d'un partage équitable des responsabilités entre les États Schengen dans le cadre d'un mécanisme prévisible et durable.

En ce qui concerne le travail de Frontex, un mécanisme de traitement des plaintes a été mis en place par le règlement (UE) 2016/1624¹⁵. Toutes les plaintes sont traitées par l'officier aux droits fondamentaux de Frontex, un expert indépendant qui contrôle et promeut le respect des droits fondamentaux au sein de Frontex. Le dépôt d'une plainte est gratuit et n'affecte pas les autres procédures, telles qu'une demande d'asile. Frontex est tenue de respecter pleinement la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne¹⁶, la convention européenne du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)¹⁷ ainsi que les instruments internationaux pertinents de protection des droits de l'homme, y compris la convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés¹⁸ et le protocole du 31 janvier 1967 relatif au statut des réfugiés¹⁹. La Suisse a pris une part active au groupe de travail chargé de faire la lumière sur les accusations de refoulement formulées à l'encontre de Frontex et a parallèlement œuvré au sein du conseil d'administration de Frontex pour que les droits fondamentaux soient respectés dans toutes les opérations. De plus, la Suisse affecte deux experts en droits fondamentaux au bureau de l'officier aux droits fondamentaux Frontex. Comme le Conseil fédéral l'a observé dans son rapport 2021 du 6 avril 2022 sur les activités de politique migratoire extérieure de la Suisse²⁰, l'agence doit se pencher plus sérieusement sur ces accusations et engager les réformes requises.

3 Consultation des commissions parlementaires

Par décision du 11 août 2021, le Conseil fédéral a approuvé l'ouverture de négociations sur un accord additionnel relatif à l'IGFV entre l'UE et la Suisse. Les commissions de politique extérieure du Conseil national et du Conseil des États ont été consultées, conformément à l'art. 152, al. 3, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)²¹.

Le mandat de négociation est formulé de manière ouverte, mais il se base sur l'accord additionnel relatif au FSI Frontières. L'objectif était que le calcul de la participation financière de la Suisse se fonde à nouveau sur la clé de répartition prévue à l'art. 11, par. 3, AAS. La Suisse visait par ailleurs à ce que ses contributions à l'IGFV ne soient dues qu'une fois le processus national d'approbation terminé. En outre, la reprise des dispositions du RDC nécessaires à la mise en œuvre de l'IGFV ainsi que d'autres actes

¹⁵ Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil, abrogé par le règlement (EU) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) n° 1052/2013 et (UE) 2016/162, JO L 295 du 14 novembre 2019, p. 1.

¹⁶ JO C 326 du 26 octobre 2012, p. 391 (juridiquement non contraignante pour la Suisse).

¹⁷ RS 0.101

¹⁸ RS 0.142.30

¹⁹ RS 0.142.301

²⁰ FF 2022 971

²¹ RS 171.10

ne relevant pas de l'acquis de Schengen est réglementée par des renvois statiques. La reprise des développements nécessaires du RDC s'appuie sur la procédure de l'AAS, celle des autres actes ne relevant pas de l'acquis de Schengen passe par une modification de l'accord additionnel au moyen de renvois statiques.

La Suisse visait en outre à prendre part proportionnellement aux éventuels excédents des recettes émanant des émoluments ETIAS. Comme l'IGFV est limité dans le temps, et en conséquence l'accord additionnel également, il n'est pas possible de régler le cas des surplus ETIAS au-delà de 2027. Dès que l'ETIAS sera opérationnel, il sera plus facile d'évaluer la question des éventuelles recettes résiduelles issues d'émoluments.

La commission de politique extérieure du Conseil des États a été consultée le 16 août 2021, celle du Conseil national le 31 août 2021. Les deux commissions ont approuvé le mandat de négociation.

4 Principes généraux du règlement (UE) 2021/1148

Ce règlement institue le successeur du FSI Frontières, auquel la Suisse participait officiellement depuis le 1^{er} août 2018 et qui a cessé d'exister fin 2020. Comme le FSI Frontières et le FFE, l'IGFV est un fonds de solidarité visant à soutenir, en particulier, les États Schengen confrontés à une lourde charge financière aux fins de la protection des frontières extérieures de l'espace Schengen. Il s'agit des États dont les frontières terrestres extérieures ou maritimes sont particulièrement étendues ou sur le territoire desquels se trouvent des aéroports internationaux importants. Cet instrument doit contribuer à faciliter les entrées régulières, à accroître l'efficacité des contrôles et, partant, à améliorer la protection des frontières extérieures de l'espace Schengen ainsi qu'à assurer une gestion efficace des flux migratoires. L'IGFV est par ailleurs mieux coordonné avec les autres instruments et initiatives de l'UE.

En juin 2018, lors des débats relatifs au cadre financier pluriannuel de l'UE pour la période 2021–2027, 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. La Commission européenne a estimé que, dans le contexte de la crise migratoire de 2015/2016, la migration et la gestion des frontières resteraient des défis dans les années à venir et qu'il fallait par conséquent augmenter considérablement les moyens destinés à lutter contre les flux migratoires imprévus et à protéger les frontières. Le montant alloué à la gestion des frontières et à la migration pour la prochaine période de sept ans est passé en conséquence à environ 25,7 milliards d'euros, tenant ainsi compte du fait que tant la gestion des frontières que la sécurité intérieure sont devenues des préoccupations toujours plus importantes. Ces moyens proviendront en particulier du Fonds Asile et migration (FAM) et du nouveau Fonds pour la gestion intégrée des frontières (FGIF). Le FAM est le successeur du Fonds Asile, migration et intégration (FAMI). L'UE l'a classé comme ne relevant pas de l'acquis de Schengen, raison pour laquelle la Suisse n'y participera pas. Quant au FGIF, il est constitué de deux volets: un instrument relatif aux équipements de contrôle douanier et un instrument relatif à la gestion des frontières et à la politique des visas (l'IGFV). Ce dernier est considéré par l'UE comme relevant de l'acquis de Schengen. Ainsi, la

Suisse, en tant qu'État associé à Schengen, est en principe tenue d'y participer dans le cadre du développement de l'acquis de Schengen.

L'enveloppe financière pour l'exécution des actions dans le cadre de l'IGFV est établie à 6,241 milliards d'euros. La Suisse contribuera à nouveau proportionnellement à la constitution du nouvel instrument. Le calcul des contributions de la Suisse se basera sur la clé de répartition Schengen définie à l'art. 11, par. 3, AAS. À l'heure actuelle, il n'est pas possible de chiffrer le coût définitif de la participation de la Suisse à l'IGFV. Il est toutefois possible de projeter un montant d'environ 300 millions de francs pour l'ensemble de la durée de l'instrument, ce qui correspond, au taux de change actuel pour le budget 2024, à 300 millions d'euros. En contrepartie, l'IGFV fournira à la Suisse des dotations destinées à l'élaboration d'actions sur le plan national. Selon toute vraisemblance, la Suisse recevra des dotations de base à hauteur d'environ 50 millions de francs/d'euros. En plus de ce montant, il est possible que des dotations affectées à un usage précis soient aussi versées ultérieurement. La Suisse est un contributeur net car les seules frontières extérieures de Schengen de notre pays sont les aéroports disposant de frontières internationales.

Les dotations de l'IGFV permettront d'élaborer des actions sur le plan national qui contribueront à soutenir la gestion intégrée des frontières et une politique commune des visas. En font notamment partie le développement des systèmes d'information à grande échelle dans le domaine de Schengen qui ont déjà été approuvés par l'Assemblée fédérale, notamment le système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), l'ETIAS, le système d'entrée/de sortie (EES), Eurodac et le système d'information sur les visas (VIS), ou le déploiement d'officiers de liaison tels que les *Immigration Liaison Officers*, qui mettent en œuvre les instruments de la politique étrangère suisse en matière de migration, ou les *Airline Liaison Officers*, qui conseillent et forment les compagnies aériennes en matière de contrôle des documents à l'étranger.

Le RDC fait partie d'un ensemble composé de règlements européens spécifiques et qui forme le cadre juridique de sept fonds (Fonds de cohésion, Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, Fonds européen de développement régional, Fonds social européen+, FAMI, IGFV et Fonds pour la sécurité intérieure). Il définit le cadre d'une approche commune pour la mise en application des actions de cet instrument et assure par là un traitement uniforme des États membres qui reçoivent un soutien financier en provenance de ces fonds. Il comprend par ailleurs notamment des prescriptions relatives au financement des tâches, à la programmation, à la gestion et au contrôle des fonds ainsi qu'à la clôture. Il comporte ainsi les modalités d'application de l'ensemble des fonds. De ce fait, le règlement (UE) 2021/1148 renvoie à plusieurs endroits au RDC. Parmi les sept fonds, seul l'IGFV étant considéré comme un développement de l'acquis de Schengen, l'UE a classé le RDC comme ne relevant pas de l'acquis de Schengen. Certaines dispositions du RDC étant toutefois nécessaires pour la mise en œuvre correcte des actions dans le cadre de l'IGFV, celles-ci sont intégrées dans l'accord additionnel à l'IGFV et déclarées applicables à la Suisse (cf. ch. 7).

5 Commentaire des dispositions du règlement (UE) 2021/1148

5.1 Structure

Outre le préambule, le règlement (UE) 2021/1148 comprend 34 articles et 8 annexes, qui font partie intégrante du règlement. Les articles sont divisés en 3 chapitres. Le premier «Dispositions générales» précise l'objet et le champ d'application du règlement, définit des termes importants et présente les objectifs visés. Le deuxième chapitre «Cadre financier et de mise en œuvre» spécifie les principes généraux du soutien et les modalités de la gestion des moyens prévus pour les mesures encouragées: gestion partagée, directe et indirecte. Quant au troisième chapitre «Dispositions transitoires et finales», il comprend des règles nécessaires à la délégation de certaines compétences à la Commission européenne en vue de l'adoption d'actes d'exécution délégués. Il y est également précisé que le règlement entre en vigueur au 1^{er} janvier 2021. En raison de ses procédures nationales de reprise, la Suisse ne pourra vraisemblablement participer à cet instrument qu'à partir de 2024.

5.2 Chapitre I Dispositions générales

Art. 1 **Objet**

Cette disposition définit l'objet du règlement: l'établissement de l'IGFV dans le cadre du FGIF, les objectifs généraux et spécifiques de l'IGFV et son budget pour la période 2021–2027 ainsi que son financement.

Art. 2 **Définitions**

Cette disposition explique les termes importants utilisés dans le règlement.

Art. 3 **Objectifs de l'instrument**

L'objectif général de l'IGFV est d'assurer la sécurité au sein de l'espace Schengen, tout en y garantissant la libre circulation des personnes dans le plein respect des engagements internationaux de l'UE et des États membres.

Dans le cadre de cet objectif, l'instrument doit contribuer aux objectifs spécifiques suivants:

- soutenir une gestion européenne intégrée efficace des frontières mise en œuvre par le corps européen de garde-frontières et garde-côtes, dans le cadre d'une responsabilité partagée de Frontex et des autorités nationales chargées de la gestion des frontières, pour faciliter les franchissements légitimes des frontières, prévenir et détecter l'immigration clandestine et la criminalité transfrontière et gérer efficacement les flux migratoires;
- soutenir la politique commune des visas en vue de garantir une approche harmonisée concernant la délivrance de visas, principalement pour faciliter les déplacements légitimes tout en contribuant à prévenir les risques en matière de migration et de sécurité.

Art. 4 Non-discrimination et respect des droits fondamentaux

Cette disposition prévoit que les actions financées dans le cadre de cet instrument sont mises en œuvre dans le strict respect des droits fondamentaux, notamment en veillant au respect des principes de non-discrimination et de non-refoulement.

Art. 5 Champ d'intervention

Les objectifs de l'art. 3 doivent être atteints en apportant un soutien à différentes actions, qui sont énumérées à l'annexe III du règlement, notamment les formations, les investissements dans des infrastructures ou des équipements d'exploitation, les études et actions visant à développer ou à déployer de nouvelles technologies. Pour faire face à des circonstances imprévues ou nouvelles, la Commission européenne peut adopter des actes délégués, en conformité avec l'art. 31, pour modifier la liste des actions figurant à l'annexe III.

Pour réaliser les objectifs, l'instrument peut également soutenir, le cas échéant, des actions menées dans les pays tiers ou en rapport avec ceux-ci.

Ne sont pas éligibles en particulier les actions aux frontières intérieures où les contrôles n'ont pas encore été levés, les actions liées à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures ainsi que les actions dont la finalité première est le contrôle douanier.

5.3 **Chapitre II Cadre financier et de mise en œuvre**

Section 1 *Dispositions communes***Art. 6** Principes généraux

L'encouragement d'actions dans le cadre de l'IGFV sert à participer au financement de projets mis en œuvre au niveau national, régional ou local ainsi qu'à atteindre les objectifs de l'instrument. La Commission européenne et les États membres veillent à ce que l'aide fournie au titre de l'instrument soit compatible avec les actions, les politiques et les priorités pertinentes de l'UE. Les actions dans le cadre de l'IGFV sont mises en œuvre en gestion directe, partagée ou indirecte. En Suisse, la gestion sera partagée. La gestion partagée signifie que les États membres et la Commission européenne sont responsables de la gestion et du contrôle des fonds.

Art. 7 Budget

Le par. 1 fixe que l'enveloppe financière globale prévue pour la mise en œuvre des actions dans le cadre de l'IGFV est de 5,241 milliards d'euros en prix courants pour la période 2021–2027. Ce montant ne tient toutefois pas compte des contributions des États associés. Il est prévu d'en consacrer 3,668 milliards à des programmes des États membres, dont 200,568 millions en soutien du régime de transit spécial de la Lituanie prévu à l'art. 17. Par ailleurs, 1,573 milliard d'euros est alloué au mécanisme thématique prévu à l'art. 8.

À la suite de l'ajustement spécifique par programme prévu à l'art. 5 du règlement (UE, Euratom) 2020/2093²², le montant de 5,241 milliards est augmenté d'une dotation supplémentaire d'un milliard d'euros en prix constants de 2018, comme indiqué à l'annexe II dudit règlement, dotation supplémentaire qui sera également allouée au mécanisme thématique (par. 2 et 4). Sur l'initiative de la Commission, un maximum de 0,52 % de l'enveloppe financière est alloué à l'assistance technique pour l'exécution des actions dans le cadre de l'IGFV.

Le par. 6 dispose que les États associés, et de ce fait également la Suisse, participent également à cet instrument et que des dispositions supplémentaires sur leurs contributions financières et les modalités requises pour une telle participation sont conclues avec l'UE. Les contributions des États associés sont ajoutées aux ressources visées au par. 1. Dès qu'un État associé déclare être prêt à reprendre le règlement (UE) 2021/1148 et à le mettre en œuvre dans son droit national (sous réserve de l'accomplissement des exigences constitutionnelles requises en l'espèce), la Commission européenne présente sans tarder une recommandation au Conseil, en vue de l'ouverture de négociations sur ces accords. Dès réception de la recommandation, le Conseil statue sans tarder pour décider d'autoriser l'ouverture de ces négociations. Ce supplément a été ajouté à la demande de la Suisse en collaboration avec les autres États associés. L'accord additionnel se réfère donc à ce paragraphe pour le calcul de la contribution suisse.

Art. 8 Dispositions générales sur la mise en œuvre du mécanisme thématique

Le mécanisme thématique sert avant tout la politique interne de l'UE, qui poursuit les objectifs spécifiques mentionnés à l'art. 3. Les ressources allouées au mécanisme thématique (1,573 milliard d'euros) sont utilisées pour financer des actions spécifiques (art. 15), des actions de l'UE (art. 21) et l'aide d'urgence (art. 25). Sur l'initiative de la Commission européenne, des fonds du mécanisme thématique peuvent par ailleurs être alloués à l'aide technique, dans la mesure où ils sont consacrés à des priorités à forte valeur ajoutée de l'UE ou servent à répondre à des besoins urgents. Le choix des actions se base sur les priorités convenues de l'UE à l'annexe II. La Commission européenne établit le montant global à mettre à la disposition du mécanisme thématique dans le cadre des crédits annuels du budget de l'UE et adopte les décisions de financement par voie d'actes d'exécution.

Section 2 *Soutien et mise en œuvre en gestion partagée*

Art. 9 Champ d'application

Cette disposition précise que les ressources (3,668 milliards d'euros) pour les programmes nationaux sont mises en œuvre en gestion partagée. La gestion partagée signifie que la responsabilité de la gestion des fonds incombe aussi bien à la Commission qu'aux États membres. Dès qu'il existe un accord sur les programmes, les États

²² Règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil du 17 décembre 2020 fixant le cadre financier pluriannuel pour les années 2021 à 2027; JO L 4331 du 22 décembre 2020, p. 11.

membres sont responsables de la mise en œuvre des actions envisagées; cela inclut la sélection de projets concrets pour un financement et le paiement des porteurs de projets. La Commission surveille la mise en œuvre, rembourse les dépenses et porte la responsabilité finale du budget.

Art. 10 Ressources budgétaires

Les 3,668 milliards d'euros sont alloués aux programmes des États membres, comme suit:

L'allocation des fonds sera adaptée précisément aux besoins des États Schengen. Pour commencer, chaque État membre reçoit en principe un montant forfaitaire de 8 millions d'euros, à l'exception de Chypre, de Malte et de la Grèce qui reçoivent chacun un montant forfaitaire de 28 millions d'euros. Une allocation supplémentaire est accordée selon la clé de répartition suivante: frontières terrestres extérieures (30 %), frontières maritimes extérieures (35 %), aéroports (20 %) et bureaux consulaires (15 %) (cf. annexe I). La répartition entre ces domaines se base sur un calcul de la charge, de la pression et du niveau de menace enregistrés aux frontières extérieures de Schengen. Ce calcul se fait en s'appuyant sur les données statistiques recueillies par l'Office statistique de l'Union européenne Eurostat, Frontex et les États membres au cours des années 2018 à 2020. La Suisse est bénéficiaire de fonds pour les domaines aéroports et bureaux consulaires. Cette évaluation sera renouvelée en 2024 (examen à mi-parcours, cf. art. 14), où les 611 millions d'euros restants pourront être répartis en 2025 entre les États membres sur la base des dernières données statistiques disponibles. Si ce montant n'est pas alloué aux États membres, il sera affecté au mécanisme thématique. Étant donné que la Suisse, conformément à l'art. 7, par. 2, let. b, AAS dispose de deux ans pour la reprise du règlement (EU) 2021/1148, elle ne pourra formellement participer à l'IGFV qu'ultérieurement. Une disposition correspondante a été intégrée dans l'accord additionnel, selon laquelle la Suisse ne doit pas en subir de préjudice (art. 14, par. 3, de l'accord additionnel).

Les États membres recevront sur l'ensemble de la période de programmation des ressources ciblées destinées à des priorités thématiques ou pour répondre à des besoins urgents. Ces ressources seront issues des fonds du mécanisme thématique.

Art. 11 Préfinancement

Cette disposition fixe le pourcentage (de 3 à 5 %) à appliquer au préfinancement des programmes pour les années 2021 à 2026. Lorsque le programme d'un État membre est adopté après le 1^{er} juillet 2021, les tranches relatives aux années précédant l'année de son adoption sont versées au cours de l'année de son adoption.

Art. 12 Taux de cofinancement

Le soutien financier de l'IGFV est un système de cofinancement. En conséquence, chaque État membre doit toujours supporter lui-même une certaine partie des coûts occasionnés par le projet. En principe, l'IGFV finance au maximum 75 % du total des dépenses éligibles pour un projet. Ce financement peut être porté à 90 % dans le cadre d'actions spécifiques (art. 15). Les actions pouvant bénéficier d'un cofinancement

plus élevé sont énumérées à l'annexe IV. La contribution peut être portée à 100 % du total des dépenses éligibles pour le soutien au fonctionnement (art. 16), pour le régime de transit spécial (art. 17) et pour l'aide d'urgence (art. 25). C'est aussi le cas pour l'assistance technique.

La décision de la Commission approuvant le programme d'un État membre fixe le taux de cofinancement et le montant maximal de l'aide provenant de l'instrument.

Art. 13 Programmes des États membres

Lorsqu'ils élaborent leurs programmes nationaux qui doivent être examinés et approuvés par la Commission européenne, les États membres prennent en compte le fait que les ressources de l'IGFV contribuent à la réalisation des objectifs prévus à l'art. 3, par. 2.

Les actions soutenues seront en particulier les suivantes:

- actions visant à améliorer le contrôle aux frontières par le renforcement des capacités pour effectuer les vérifications et la surveillance des frontières extérieures, par la mise en œuvre de mesures techniques et opérationnelles et par la réalisation d'analyses des risques;
- actions visant à améliorer la coopération interservices au niveau national et international;
- mise en place, exploitation et maintenance de systèmes d'information à grande échelle dans le domaine de la gestion des frontières et des visas, y compris en ce qui concerne l'interopérabilité de ces systèmes et de leurs infrastructures de communication;
- soutien des opérations de recherche et de sauvetage afin de porter assistance aux personnes en détresse en mer;
- offre aux demandeurs de visa de services efficaces et adaptés à leurs besoins;
- soutien apporté aux États Schengen dans le cadre de la délivrance de visas.

La Commission européenne consulte Frontex au sujet des projets de programmes nationaux afin d'optimiser les actions prévues par les États membres en matière de contrôle et de surveillance des frontières extérieures, tout en garantissant la cohérence et en évitant une mauvaise maîtrise des coûts. L'Agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice sera consultée sur les actions relevant du soutien au fonctionnement, dans la mesure où cela semble nécessaire.

Dans leurs programmes, les États membres poursuivent en particulier les actions énumérées à l'annexe IV. Pour faire face à des circonstances imprévues ou nouvelles, ou afin de garantir la bonne mise en œuvre du financement, la Commission européenne est habilitée à adopter, sur la base de l'art. 31, des actes délégués pour modifier la liste des actions pouvant bénéficier de taux de cofinancement plus élevés figurant à l'annexe IV.

Art. 14 Examen à mi-parcours

À mi-parcours, à savoir en 2024, la Commission européenne fera parvenir aux États membres le montant supplémentaire de 611 millions d'euros pour tenir compte de charges nouvelles ou supplémentaires. L'allocation des fonds sera adaptée précisément aux besoins des États membres (cf. annexe I, ch. 1, let. c, et 2 à 10). Pour bénéficier de ces fonds supplémentaires, un État membre doit avoir présenté une demande de paiement (art. 2). Si les 611 millions d'euros ne sont pas intégralement affectés aux États membres, le montant restant peut être alloué au mécanisme thématique (art. 10, par. 2).

Art. 15 Actions spécifiques

Les États membres peuvent recevoir une dotation supplémentaire pour réaliser des actions spécifiques (projets transnationaux ou nationaux apportant une valeur ajoutée de l'UE), à condition que ce financement soit affecté en tant que tel dans leur programme et qu'il serve à contribuer à la mise en œuvre des objectifs de l'IGFV. Dans des circonstances dûment justifiées, cette dotation peut être utilisée pour d'autres actions du programme à condition que la Commission européenne approuve une modification du programme en ce sens.

Un exemple d'action spécifique consiste notamment à soutenir la politique commune des visas pour garantir une approche harmonisée entre les États membres en matière de délivrance de visas et faciliter les déplacements légitimes tout en contribuant à prévenir les risques en matière de migration et de sécurité.

Art. 16 Soutien au fonctionnement

Les États membres peuvent utiliser jusqu'à 33 % du montant qui leur est attribué au titre de l'IGFV pour financer un soutien au fonctionnement pour les autorités publiques. Il peut s'agir, par exemple, de coûts de fonctionnement de systèmes d'information, de frais de personnel ou de coûts d'entretien ou de réparation des équipements et de l'infrastructure (cf. annexe VII). Ils doivent justifier dans les rapports annuels de performance comment le recours au soutien au fonctionnement a contribué à atteindre les objectifs.

Pour faire face à des circonstances imprévues ou nouvelles ou pour assurer la bonne mise en œuvre du financement, la Commission européenne est habilitée à adopter des actes délégués conformément à l'art. 31 pour modifier la liste des dépenses qui sont éligibles pour le soutien au fonctionnement conformément à l'annexe VII.

Art. 17 Soutien au fonctionnement pour le régime de transit spécial

En vertu du protocole n° 5 de l'acte d'adhésion de la Lituanie, l'UE prend en charge les surcoûts liés à la mise en œuvre du système de document facilitant le transit (DFT) et de document facilitant le transit ferroviaire (DFTF) conformément aux rè-

gements (CE) n° 693/2003²³ et (CE) n° 694/2003²⁴. Par l'octroi d'un montant de 200,568 millions d'euros provenant de l'IGFV, elle compense ainsi le fait que la Lituanie ne perçoive aucuns droits 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 Commission et la Lituanie réexaminent l'application de cet article en cas de changements.

Art. 18 Vérifications de gestion et audits des projets mis en œuvre
par des organisations internationales

Cette disposition règle les vérifications de gestion et audits dans la mesure où le bénéficiaire du projet est une organisation internationale.

Section 3 Soutien et mise en œuvre en gestion directe ou indirecte

Art. 19 Champ d'application

Le soutien est mis en œuvre soit directement par la Commission européenne, soit indirectement, par exemple, au travers de la délégation de tâches d'exécution à des États tiers ou à des organisations internationales (y compris à leurs agences) (art. 62, par. 1, let. a et c, du règlement financier).

Art. 20 Entités éligibles

Cette disposition énumère les entités éligibles. En font partie les entités juridiques ayant leur siège dans un État membre, les États tiers mentionnés dans le programme de travail ainsi que les organisations internationales pertinentes aux fins de l'IGFV. Elle précise en outre que ces entités doivent participer en tant que partie d'un groupement composé d'au moins deux entités indépendantes. Les personnes physiques ne sont pas éligibles.

Art. 21 Actions de l'Union

On entend par actions de l'Union des projets transnationaux ou des projets présentant un intérêt particulier pour l'UE, mis en œuvre conformément aux objectifs de l'IGFV. Sur l'initiative de la Commission européenne, l'instrument peut servir à financer des actions de l'Union qui visent à soutenir les objectifs spécifiques mentionnés à l'art. 3.

L'IGFV apporte en particulier un soutien (cf. annexe III):

- aux infrastructures, bâtiments, systèmes et services nécessaires au traitement des demandes de visa, à la coopération consulaire ou à l'hébergement des sys-

²³ Règlement (CE) n° 693/2003 du Conseil du 14 avril 2003 portant création d'un document facilitant le transit (DFT) et d'un document facilitant le transit ferroviaire (DFTF) et modifiant les instructions consulaires communes et le manuel commun, JO L 99 du 17 avril 2003, p. 8.

²⁴ Règlement (CE) n° 694/2003 du Conseil du 14 avril 2003 établissant des modèles uniformes pour le document facilitant le transit (DFT) et le document facilitant le transit ferroviaire (DFTF) prévus par le règlement (CE) n° 693/2003, JO L 99 du 17 avril 2003, p. 15.

tèmes d'information à grande échelle, pour la surveillance des frontières aux points de passage frontaliers;

- aux équipements d'exploitation nécessaires à un contrôle aux frontières efficace et sûr ou au traitement des demandes de visa et à la coopération consulaire;
- aux formations concernant la gestion européenne intégrée des frontières, les agents consulaires qui prennent part à la politique commune des visas et à la coopération consulaire, ou celles concernant les systèmes d'information à grande échelle;
- au développement et à la mise à niveau de systèmes d'information à grande échelle;
- au déploiement d'officiers de liaison «Immigration», de garde-frontières et d'autres experts compétents dans des pays tiers;
- à l'échange de bonnes pratiques et d'expertise, aux études, projets pilotes et autres actions pertinentes visant à mettre en œuvre ou à développer une gestion intégrée des frontières ainsi que des systèmes d'information à grande échelle;
- aux actions visant à renforcer la qualité des données stockées dans les systèmes d'information.

Art. 22 Assistance technique sur l'initiative de la Commission

Les ressources de l'IGFV peuvent être utilisées jusqu'à hauteur de 0,52 % en faveur de l'assistance technique mise en œuvre sur l'initiative ou pour le compte de la Commission européenne, à savoir pour des dépenses générées par la mise en application d'actions dans le cadre de l'IGFV. Ces actions peuvent être financées en tout ou partie.

La Suisse et les autres États associés à Schengen ont convenu avec l'UE qu'ils pouvaient consacrer jusqu'à 0,75 % du fonds à l'assistance technique au lieu de 0,52 % (art. 10, par. 2, de l'accord additionnel).

Art. 23 Audits

Cette disposition précise que les résultats des audits réalisés sur l'utilisation de la contribution de l'UE constituent la base de l'assurance globale conformément à l'art. 127 du règlement financier.

Art. 24 Information, communication et publicité

Les bénéficiaires d'un financement de l'Union sont tenus d'informer les médias et le grand public des financements reçus de l'IGFV. Ces communications doivent impérativement mettre en avant l'emblème de l'Union et mentionner explicitement le soutien financier de l'Union. La transparence doit être garantie et toutes les informations sur le soutien de l'Union doivent être fournies, sauf dans des cas dûment justifiés où il n'est pas possible ou approprié de publier ces informations ou lorsque la libération de ces informations est soumise à des restrictions légales, notamment pour des raisons

de sécurité, d'ordre public, d'enquêtes pénales ou de protection des données à caractère personnel. La Commission européenne mettra également en œuvre des actions d'information et de communication relatives à l'IGFV.

Section 4 Soutien et mise en œuvre en gestion partagée, directe ou indirecte

Art. 25 Aide d'urgence

Cette disposition prévoit que l'IGFV fournit une aide financière en cas de situation d'urgence. Cette aide d'urgence peut prendre la forme de subventions accordées directement aux agences décentralisées (p. ex. Frontex ou Agence de l'Union européenne pour l'asile [AUEA]). L'aide d'urgence peut être allouée aux programmes des États membres en plus de la dotation au titre de l'art. 10, par. 1, à condition qu'elle soit affectée comme telle dans le programme de l'État membre. Pour des raisons d'urgence impérieuses, la Commission européenne peut adopter une décision de financement pour l'aide d'urgence au moyen d'un acte d'exécution immédiatement applicable. Cet acte reste en vigueur pendant une période n'excédant pas 18 mois.

Art. 26 Financement cumulé et alternatif

Les actions éligibles peuvent aussi recevoir une contribution d'un autre programme de l'UE, pour autant que le financement cumulé ne dépasse pas le total des coûts éligibles de l'action et que les contributions ne couvrent pas les mêmes coûts. Le par. 2 précise que le Fonds européen de développement régional ou le Fonds social européen plus peut également soutenir les actions. Ces deux fonds n'étant pas réputés relever des accords de Schengen, ce paragraphe ne s'applique pas à la Suisse.

Section 5 Suivi, rapports et évaluation

Sous-section 1 Dispositions communes

Art. 27 Suivi et rapports

Cette disposition oblige la Commission européenne à présenter au Parlement européen et au Conseil les informations relatives au déroulement de la mise en œuvre des actions dans le cadre de l'IGFV et les indicateurs de performance de l'annexe V. La Commission européenne est habilitée, en vertu de l'art. 31, à adopter des actes délégués pour modifier la liste des indicateurs de performance figurant à l'annexe V. La Commission européenne est également habilitée à adopter des actes délégués pour modifier l'annexe VIII afin de réviser ou compléter les indicateurs lorsque c'est considéré comme nécessaire. Une telle modification ne s'applique qu'aux projets sélectionnés après l'entrée en vigueur de ladite modification.

Art. 28 Évaluation

Par cette disposition, la Commission européenne est chargée de procéder, d'ici au 31 décembre 2024, à une évaluation à mi-parcours et à une évaluation rétrospective du règlement, y compris des actions mises en œuvre au titre de l'IGFV. La Commission européenne doit veiller dans ce cadre à ce que les informations contenues dans

ces évaluations soient rendues publiques, sauf dans des cas dûment justifiés, notamment pour des raisons liées à la sécurité des frontières extérieures.

Sous-section 2 Règles de gestion partagée

Art. 29 Rapports annuels de performance

Les États membres sont tenus de présenter à la Commission européenne, au plus tard le 15 février 2023 et le 15 février de chaque année ultérieure jusqu'à l'année 2031 comprise, un rapport annuel de performance. Si la Commission européenne ne communique aucune observation dans un délai de deux mois, le rapport est réputé accepté.

Art. 30 Suivi et rapports dans le cadre de la gestion partagée

Cette disposition précise que, pour le suivi et l'établissement de rapports, il est fait utilisation des codes pour les projets indiqués à l'annexe VI. Pour faire face à des circonstances imprévues ou nouvelles et assurer la bonne mise en œuvre du financement, la Commission européenne est habilitée à adopter des actes délégués conformément à l'art. 31 pour modifier l'annexe VI.

5.4 Chapitre III Dispositions transitoires et finales

Art. 31 Exercice de la délégation

Cette disposition habilite la Commission européenne à adopter des actes délégués jusqu'au 31 décembre 2027. Avant l'adoption d'un acte délégué, la Commission européenne consulte les experts désignés par chaque État membre. Tout acte délégué adopté par la Commission européenne est notifié simultanément au Parlement européen et au Conseil. L'acte délégué n'entre en vigueur que si le Parlement européen ou le Conseil n'ont pas exprimé d'objections dans un délai de deux mois à compter de la notification de cet acte ou si, avant l'expiration de ce délai, le Parlement européen et le Conseil ont tous deux informé la Commission européenne de leur intention de ne pas exprimer d'objections. Ce délai est prolongé de deux mois sur l'initiative du Parlement européen ou du Conseil.

La délégation des pouvoirs pour adopter des actes délégués peut être révoquée à tout moment par le Parlement européen ou le Conseil. La révocation prend effet le jour suivant celui de la publication de ladite décision au Journal officiel de l'UE ou à une date ultérieure qui est précisée dans ladite décision. Elle ne porte pas atteinte à la validité des actes délégués déjà en vigueur.

Art. 32 Comité

La Commission européenne est assistée par un comité composé de représentants des États membres. Lorsque ce comité n'émet aucun avis, la Commission européenne

n'adopte pas le projet d'acte d'exécution, et l'art. 5, par. 4, al. 3, du règlement (UE) n° 182/2011²⁵ s'applique.

En vertu des art. 2 et 3 de l'arrangement du 22 septembre 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 États 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 Schengen²⁶ (arrangement sur la comitologie), la Suisse en tant qu'État associé est autorisée à participer aux travaux des comités qui assistent la Commission européenne dans l'exercice de ses pouvoirs exécutifs (comités de comitologie) sur toutes les questions relatives à Schengen. Elle a notamment la faculté d'exprimer son avis et de soumettre des suggestions.

Art. 33 Dispositions transitoires

Le présent règlement n'a pas de répercussion sur les actions engagées sur la base du règlement (UE) n° 515/2014²⁷. Ce dernier continue de s'appliquer aux actions concernées jusqu'à leur clôture. L'enveloppe financière de l'IGFV peut également couvrir les dépenses d'assistance technique et administrative qui sont nécessaires pour assurer la transition entre le FSI Frontières et l'IGFV.

Art. 34 Entrée en vigueur et application

Le présent règlement entre en vigueur le 15 juillet 2021 et s'applique depuis le 1^{er} janvier 2021.

5.5 Annexes I à VIII

Le présent règlement contient huit annexes.

Annexe I Critères d'allocation des fonds aux programmes des États membres

L'annexe I fixe les critères d'allocation des fonds pour financer les programmes nationaux des États membres au moyen de l'IGFV. Chaque État membre reçoit, sur la dotation de l'instrument, un montant fixe de 8 millions d'euros, au début de la période de programmation uniquement (à l'exception de Chypre, de Malte et de la Grèce qui reçoivent chacun un montant fixe de 28 millions d'euros). Un montant de

²⁵ Règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission, JO L 55 du 28 février 2011, p. 13.

²⁶ RS **0.362.11**

²⁷ 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 mai 2014, p. 143; modifié en dernier lieu par le règlement délégué (UE) 2020/446, JO L 94 du 27 mars 2020, p. 3.

200,568 millions d'euros pour le régime de transit spécial est alloué à la Lituanie, au début de la période de programmation uniquement. Le reste des ressources budgétaires est réparti au début de la période de programmation et après l'évaluation à mi-parcours en tenant compte de la charge de travail, de la pression et du niveau de menace: 30 % pour les frontières terrestres extérieures, 35 % pour les frontières maritimes extérieures, 20 % pour les aéroports et 15 % pour les bureaux consulaires.

Annexe II Mesures d'exécution

L'annexe II contient les mesures d'exécution visant la mise en œuvre des objectifs spécifiques visés à l'art. 3, par. 2. En font notamment partie l'amélioration du contrôle aux frontières, le développement du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et la mise en place, l'exploitation et la maintenance de systèmes d'information à grande échelle en matière de gestion des frontières, en particulier le système d'information Schengen (SIS), ETIAS, EES et Eurodac à des fins de gestion des frontières, y compris en ce qui concerne l'interopérabilité de ces systèmes d'information à grande échelle, ainsi que le soutien apporté aux États membres dans le cadre de la délivrance de visas et l'offre aux demandeurs de visa de services efficaces et adaptés à leurs besoins.

Annexe III Champ d'intervention

L'annexe III se réfère aux objectifs spécifiques visés à l'art. 3, par. 2, let. a, du règlement et définit en outre quels éléments peuvent bénéficier d'un soutien de l'IGFV afin de réaliser ces objectifs spécifiques, par exemple des formations, des infrastructures ou des équipements d'exploitation.

Annexe IV Actions pouvant bénéficier de taux de cofinancement plus élevés conformément à l'article 12, paragraphe 3, et à l'article 13, paragraphe 17

L'annexe IV porte sur le taux de cofinancement. En principe, l'IGFV finance, en vertu de l'art. 11, par. 1, au maximum 75 % des dépenses éligibles totales d'un projet. Ce taux peut toutefois être augmenté dans certaines circonstances conformément aux art. 12, par. 3, et 13, par. 17. L'annexe IV énumère les actions pouvant bénéficier d'une telle augmentation. En font partie, par exemple, les mesures de soutien à la coopération interservices entre un État membre et un pays tiers voisin avec lequel l'UE partage une frontière terrestre ou maritime commune ou le déploiement conjoint d'officiers de liaison «Immigration».

Annexe V Indicateurs de performance de base visés à l'article 27, paragraphe 1

L'annexe V précise les indicateurs de performance de base sur la base desquels la Commission européenne établit un rapport à l'intention du Parlement européen et du Conseil (art. 27, par. 1) sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'IGFV en ce qui concerne la réalisation des objectifs spécifiques énoncés à l'art. 3, par. 2. Parmi ces indicateurs figurent le nombre de passages de frontière par des systèmes de con-

trôle automatisé aux frontières et des portes électroniques ou le délai moyen dans lequel une décision est prise dans une procédure en matière de visas.

Annexe VI Types d'intervention

L'annexe VI contient quatre tableaux comprenant différents codes: le premier tableau présente les codes pour les différents domaines d'intervention, le deuxième énumère les codes pour les différents types d'action, le troisième donne les codes se rapportant à la mise en œuvre et le quatrième précise les codes pour les thèmes particuliers.

Annexe VII Dépenses éligibles pour le soutien au fonctionnement

L'annexe VII définit les dépenses qui peuvent bénéficier d'un soutien au fonctionnement en vertu de l'art. 16. Le soutien au fonctionnement couvre les dépenses occasionnées en vue de réaliser les objectifs spécifiques visés à l'art. 3, par. 2, let. a et b. Il peut s'agir, par exemple, de frais de personnel, de coûts des services ou de coûts de maintenance des systèmes d'information à grande échelle. Les dépenses mentionnées à l'art. 3, par. 2, let. a, n'entrent en considération que si elles ne sont pas couvertes par Frontex dans le cadre de ses activités opérationnelles.

Annexe VIII Indicateurs de réalisation et de résultat visés à l'article 27, paragraphe 3

L'annexe VIII fixe les indicateurs de réalisation et de résultat qui servent à illustrer l'état d'avancement de l'IGFV en ce qui concerne la réalisation des objectifs spécifiques et, partant, à établir les rapports prévus (art. 27, par. 3). Concernant l'objectif spécifique d'une gestion européenne intégrée efficace des frontières (art. 3, par. 2, let. a), un indicateur est le nombre de postes spécialisés dans les pays tiers financés par l'instrument. La réalisation de l'objectif consistant à soutenir la politique commune des visas (art. 3, par. 2, let. b) se mesure, par exemple, au moyen du nombre de fonctionnalités informatiques dont le développement a bénéficié du soutien de l'IGFV.

6 Principes généraux de l'accord additionnel

Comme l'IGFV est un instrument de l'UE, dont la Suisse n'est pas membre, les règles définissant la participation de chaque État membre, et par conséquent de la Suisse, doivent impérativement être fixées dans un accord additionnel. Cet accord régit notamment la méthode de calcul de la participation financière des États associés à l'instrument et les modalités de versement des contributions, ainsi que les compétences des institutions européennes en matière de contrôle financier et de lutte contre la corruption en ce qui concerne les montants versés aux États associés au titre de l'instrument. Il s'agit là d'un accord additionnel à l'AAS, similaire à celui conclu par la Suisse en vue de sa participation au FSI Frontières ou au fonds précédent, à savoir le Fonds pour les frontières extérieures. La base légale pour la conclusion d'un tel accord est l'art. 7, par. 6, du règlement (EU) 2021/1148.

Le texte de l'accord additionnel et de son annexe a fait l'objet de négociations en anglais, puis a été traduit par l'UE dans 24 autres langues, dont les langues officielles de la Suisse. Toutes les versions linguistiques font foi (cf. art. 18 de l'accord additionnel).

7 Commentaire des dispositions de l'accord additionnel

Outre le préambule, l'accord additionnel contient 18 articles et 2 annexes qui font partie intégrante de l'accord additionnel.

Préambule

Le préambule indique que le règlement (UE) 2021/1148 est un développement de l'acquis de Schengen au sens de l'AAS. Il souligne également que l'art. 7, par. 6, de ce règlement prévoit que les États associés participent au fonds et concluront en outre des accords additionnels afin de définir les modalités de cette participation.

Art. 1 Champ d'application

L'art. 1 définit le champ d'application de l'accord additionnel, qui contient les dispositions complémentaires aux fins de la participation de la Suisse à l'IGFV pour la période de programmation 2021–2027.

Art. 2 Gestion et contrôle financiers

L'art. 2 prévoit que la Suisse prenne les mesures nécessaires lors de la mise en œuvre du règlement (UE) 2021/1148 pour assurer le respect des dispositions applicables en matière de gestion et de contrôle financiers qui sont prévues dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne²⁸ (TFUE) et dans le droit de l'Union qui en découle. Le par. 1 définit les dispositions pertinentes. Outre le règlement (Euratom, CE) 2185/96²⁹, le règlement (EU, Euratom) 2988/95³⁰ et le règlement (Euratom, CE) 883/2013³¹, elles comprennent les dispositions du règlement financier pertinentes pour l'IGFV ainsi que les dispositions applicables du RDC. Le par. 2 prévoit la reprise des modifications du règlement financier pertinentes pour l'IGFV. En cas de modification, d'abrogation, de substitution ou de refonte du règlement financier ayant une

²⁸ JO C 326 du 26 octobre 2012, p. 1.

²⁹ 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 novembre 1996, p. 2.

³⁰ Règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil, du 18 décembre 1995, relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes, JO L 312 du 23 décembre 1995, p. 1.

³¹ Règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 septembre 2013 relatif aux enquêtes effectuées par l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) et abrogeant le règlement (CE) n° 1073/1999 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (Euratom) n° 1074/1999 du Conseil, JO L 248 du 18 septembre 2013, p. 1.

incidence sur l'IGFV, la Commission européenne en informe la Suisse dans les meilleurs délais et fournit des explications à la demande de la Suisse. La Suisse et la Commission européenne décident alors d'un commun accord si des adaptations de l'art. 2, par. 1, let. a, de l'accord additionnel sont nécessaires en raison de la modification, de l'abrogation, de la substitution ou de la refonte du règlement financier, conformément à la procédure prévue à cet effet à l'art. 2, par. 2, let. b, de l'accord additionnel et, inversement, à l'art. 16, par. 1. Le par. 3 stipule que toute modification du RDC pertinente pour l'IGFV sera adoptée selon un mécanisme inspiré de l'AAS. La Suisse est informée des propositions de modification du RDC et peut présenter son point de vue auprès de l'UE, qui en tient dûment compte. Les actes correspondants sont notifiés à la Suisse. Si la Suisse décide de ne pas accepter un acte notifié, l'UE peut suspendre les droits des entités juridiques établies en Suisse découlant de l'application de l'accord additionnel en vertu de l'art. 16 de l'accord additionnel.

Art. 3 Application spécifique des dispositions du règlement RDC
mentionnées à l'art. 2, par. 1, let. d

L'art. 3 spécifie l'application des dispositions du RDC (cf. art. 2, par. 1, let. d de l'accord additionnel) pour la Suisse. Cette disposition précise notamment que la Suisse considère les références à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne³² comme des références à la CEDH et à ses protocoles ratifiés par la Suisse, ainsi qu'à l'art. 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948³³.

Art. 4 Application spécifique des dispositions du règlement IGFV

L'art. 4 spécifie l'application des art. 10, par. 1, let. b, et 14, par. 2, du règlement (EU) 2021/1148. Ainsi, la Commission européenne allouera à la Suisse un montant supplémentaire lors de l'examen à mi-parcours dans la mesure où elle aura présenté une demande de paiement dans un délai de deux ans à compter du début de la participation à l'IGFV.

Art. 5 Exécution forcée

L'art. 5 précise que les décisions adoptées par la Commission européenne qui comportent, à la charge des personnes autres que les États (c'est-à-dire personnes physiques ou entités juridiques), une obligation pécuniaire forment titre exécutoire sur le territoire de la Suisse. Il en va de même pour les arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne rendus en application d'une clause d'arbitrage stipulée dans un accord de subvention relevant du champ d'application de l'accord additionnel sur l'IGFV. Dans ce dernier cas de figure, la Suisse désignerait une autorité nationale en tant qu'interlocutrice de la Commission européenne, laquelle en informerait alors la Cour de justice de l'Union européenne.

³² JO C 202 du 7 juin 2016, p. 389.

³³ Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) de 1948 > consultable à l'adresse: <https://www.humanrights.ch> > Plateforme d'information > Les fondamentaux > Sources juridiques > Déclaration universelle des droits de l'homme.

Art. 6 Protection des intérêts financiers de l'Union

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. Les autorités suisses compétentes (la Section Fonds et programmes d'encouragement [SnFPE] du SEM en tant qu'autorité de gestion et le CDF en tant qu'autorité d'audit) informent immédiatement l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) de tout événement ou soupçon. L'art. 6 oblige la Suisse à adopter des mesures équivalentes à celles que l'Union a adoptées conformément à l'art. 325, par. 4, TFUE et qui sont en vigueur à la date de la signature de l'accord. Ces mesures équivalentes existent déjà: elles ont été édictées dans le cadre de la mise en œuvre du FSI Frontières. Les mesures prises par la Suisse pour lutter contre les irrégularités et la fraude sont appliquées à différents niveaux, de la SnFPE (autorité de gestion) au CDF (autorité d'audit) et à l'ensemble de l'administration fédérale en passant par le SEM (organe légalement responsable de l'autorité de gestion). Les indications ci-après donnent un aperçu des mesures prises par la Suisse au sens de l'art. 6, par. 3, de l'accord additionnel.

Au sein de la SnFPE: afin de prévenir les irrégularités et la fraude au niveau des projets, la SnFPE prend en considération notamment les directives régissant les marchés publics et les mesures de lutte contre la corruption applicables aux bénéficiaires contenues dans l'accord de subvention et dans le manuel de soutien financier. Si les contrôles révèlent des irrégularités chez les bénéficiaires, la SnFPE en fait état dans ses rapports et émet des recommandations ad hoc ou définit des mesures correctrices conformément à l'accord de subvention et au manuel de soutien financier. Les bénéficiaires sont alors tenus d'observer ces mesures.

Au sein du SEM: tous les marchés publics et tous les contrats d'acquisition sont soumis à une directive interne. Afin de prévenir la corruption, celle-ci prévoit que toutes les personnes parties à une acquisition signent une déclaration d'impartialité³⁴ dans laquelle elles s'engagent à informer leur supérieur hiérarchique de tout conflit d'intérêts. En outre, le service des finances du SEM est doté d'un système de contrôle interne.

Au sein du CDF: l'autorité d'audit évalue le système de gestion et de contrôle de l'autorité de gestion en effectuant, auprès d'elle et auprès des bénéficiaires, des audits des dépenses et des systèmes.

Au sein de l'ensemble de l'administration fédérale: diverses mesures de prévention de la corruption ont été prises à ce niveau. Est déterminant en l'espèce le code de comportement du personnel de l'administration fédérale visant à prévenir les conflits d'intérêts et l'utilisation abusive d'informations non rendues publiques (code de comportement de l'administration fédérale)³⁵.

Si la compétence du Parquet européen est susceptible d'être concernée, les autorités suisses l'informent également. En outre, la Suisse et l'UE s'engagent à s'appuyer sur une assistance juridique mutuelle en cas d'enquête ou de procédure judiciaire concernant l'IGFV.

³⁴ www.beschaffung.admin.ch > Informations pour les services demandeurs > Déclarations d'impartialité

³⁵ FF 2012 7307

Art. 7 Examens et audits effectués par l'Union

L'art. 7 dispose que l'UE a le droit de procéder à des audits techniques, financiers ou autres, ainsi qu'à l'examen des comptes des personnes physiques résidant en Suisse ou entités juridiques établies en Suisse, mais uniquement si celles-ci reçoivent un financement de l'Union européenne issu de l'IGFV. Si les autorités suisses le souhaitent, les audits et les examens des comptes sont effectués conjointement par la Commission européenne et les autorités nationales. Ils peuvent être réalisés par la Commission européenne, l'OLAF et la Cour des comptes européenne, même après une éventuelle suspension conformément à l'art. 16 ou après la résiliation de l'accord additionnel.

Art. 8 Contrôles et vérifications sur place

L'art. 8 autorise l'OLAF à effectuer des contrôles et des vérifications sur le territoire suisse en lien avec l'IGFV et sur la base du règlement (Euratom, CE) n° 2185/96, complété par le règlement (UE, Euratom) n° 883/2013. Les autorités suisses facilitent l'exercice de ces contrôles et vérifications, qui sont effectués avec elles à leur demande.

Art. 9 Cour des comptes

L'art. 9 prévoit que la compétence de la Cour des comptes européenne, telle que définie à l'art. 287, par. 1 et 2, du TFUE, est étendue aux recettes et dépenses de la Suisse liées à la mise en œuvre des actions dans le cadre de l'IGFV. En outre, l'art. 9 autorise la Cour des comptes européenne à effectuer des contrôles sur le territoire suisse en lien avec l'IGFV, sur la base de l'art. 287, par. 3, du TFUE et de la première partie, titre XIV, chapitre 1 du règlement financier. Ces contrôles sont réalisés en collaboration avec le CDF et le SEM.

Art. 10 Contributions financières

L'art. 10 définit la participation financière de la Suisse à l'IGFV, dont le calcul se base sur la formule indiquée à l'annexe I. Conformément à l'annexe I, la Suisse versera pour les années 2023 à 2025 un montant annuel de quelque 55 millions d'euros. La participation financière définitive de la Suisse à l'instrument pour les années 2026 et 2027 sera calculée sur la base des chiffres du PIB pour les années 2020 à 2024 disponibles au 31 mars 2026 et en déduisant les paiements déjà effectués pour les années 2023 à 2025. La moitié du solde du montant dû sera payée en 2026 et l'autre moitié en 2027. L'usage 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. La Commission européenne peut utiliser un montant annuel pouvant atteindre 0,75 % 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) 2021/1148 et de l'accord additionnel. L'art. 10 dispose en outre que les contributions financières de la Suisse, après déduction des dépenses administratives, seront affectées à hauteur de 70 % à la mise en œuvre des programmes des États Schengen et à hauteur de 30 % au mécanisme thématique visé à l'art. 8 du règlement (UE) 2021/1148. De surcroît, un

montant équivalent au paiement annuel de la Suisse doit être utilisé aux fins d'une protection rigoureuse, efficace et intégrée des frontières extérieures de l'Europe.

Art. 11 ETIAS

Outre la participation de la Suisse à l'IGFV, l'art. 11 et l'annexe II précisent comment d'éventuelles recettes résiduelles issues des émoluments ETIAS reviendraient à la Suisse au prorata, via une réduction correspondante de la participation financière de cette dernière à l'IGFV.

Art. 12 Confidentialité

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 États Schengen ou de la Suisse qui ont besoin de les connaître en raison de leur fonction. Les informations servent 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.

Art. 13 Marchés publics

L'art. 13 contient des précisions sur l'adjudication des marchés publics. Ainsi, les références dans le règlement (UE) 2021/1148 et dans le RDC à la législation de l'Union sur les marchés publics seront considérées comme des références à la législation nationale suisse sur les marchés publics, à l'accord plurilatéral sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et à l'accord du 21 juin 1999³⁶ entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur certains aspects relatifs aux marchés publics.

Par accord plurilatéral sur les marchés publics de l'OMC, on entend ici l'Accord relatif aux marchés publics (AMP). Pour la Suisse, c'est l'AMP du 15 avril 1994³⁷ qui s'applique actuellement. Au printemps 2016, le Conseil fédéral a soumis au Parlement un message concernant l'approbation du nouvel AMP de 2012 ainsi qu'un message concernant la révision totale de la loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics³⁸. La transposition en droit national des exigences de l'AMP révisé s'est effectuée par le biais d'une révision totale de la législation fédérale et de l'accord intercantonal sur les marchés publics³⁹. Le 21 juin 2019, les Chambres fédérales ont approuvé en même temps tant l'AMP révisé que la loi révisée sur les marchés publics. Les cantons pour leur part ont adopté l'accord intercantonal sur les marchés publics révisé le 15 novembre 2019. Enfin, la décision du 12 février 2020 du Conseil fédéral de mettre en vigueur au 1^{er} janvier 2021 la législation révisée sur les marchés publics a ouvert la voie à la ratification de l'AMP révisé par la Suisse.

³⁶ RS 0.172.052.68

³⁷ RS 0.632.231.422

³⁸ RS 172.056.1

³⁹ RSi 7.4-1.2

Art. 14 Entrée en vigueur et durée

L'art. 14 fixe l'entrée en vigueur et la durée de l'accord additionnel. Il entrera en vigueur le premier jour du premier mois suivant la date de la dernière notification visée à l'art. 14, par. 1. Afin d'assurer un soutien continu aux projets financés par le FSI Frontières, les actions dans le cadre du règlement (UE) 2021/1148 peuvent commencer avant son entrée en vigueur. Cet article dispose en outre que l'accord additionnel ne peut être modifié que par écrit et d'un commun accord. Nonobstant ce qui précède, le comité mixte introduit avec l'AAS peut négocier et adopter les modifications nécessaires de l'art. 2, par. 1, let. a, qui énonce les dispositions du règlement financier applicables à l'IGFV, si l'UE a préalablement procédé à une notification conformément à l'art. 16, par. 2, et en l'absence de consentement mutuel au sens de l'art. 2, par. 2.

Art. 15 Règlement des litiges

L'art. 15 prévoit l'application de la procédure définie à l'art. 10 de l'AAS en cas de litige concernant l'application de l'accord additionnel. En conséquence, un litige lié à l'accord additionnel peut avoir des répercussions sur l'AAS.

Art. 16 Suspension

L'art. 16 est nouveau par rapport aux accords additionnels des fonds précédents et régit les conditions et la procédure de suspension des droits des entités juridiques ayant leur siège en Suisse découlant de l'application de l'accord additionnel. En vertu de l'art. 16, al. 1, l'UE peut suspendre ces droits en vertu des par. 5 à 7 du présent article dans les trois cas suivants:

1. en cas de non-paiement partiel ou total de la contribution financière à verser par la Suisse;
2. en cas de non-respect de l'art. 2, par. 3, y compris la décision de ne pas accepter un acte notifié en vertu de cette disposition;
3. en cas de modification, d'abrogation, de substitution ou de refonte du règlement financier ayant une incidence sur l'IGFV, si aucun accord n'a été trouvé conformément à l'art. 2, par. 2, dans les 30 jours suivant l'entrée en vigueur de la modification, abrogation, substitution ou refonte du règlement financier.

L'UE informe au préalable la Suisse de son intention de suspendre les droits des entités juridiques établies en Suisse qui découlent de l'application de l'accord additionnel. Dans ce cas, la question est officiellement inscrite à l'ordre du jour du comité mixte institué par l'art. 3 de l'AAS, qui se réunit dans les 30 jours suivant la notification par l'UE. Le comité mixte dispose de 90 jours à compter de la date de l'adoption de l'ordre du jour auquel la question a été inscrite pour régler celle-ci. Au cas où la question ne peut être réglée par le comité mixte dans ce délai, ce dernier est prorogé de trente jours en vue d'aboutir à un règlement définitif. Faute d'un règlement, l'UE peut suspendre les droits des entités juridiques ayant leur siège en Suisse qui souhaitent participer à de nouvelles procédures de passation de marchés. Les obligations juridiques contractées avec des entités juridiques établies en Suisse avant la prise d'effet de la suspension ne sont pas affectées par celle-ci. L'accord continue de s'appli-

quer à ces obligations. Si les conditions de la suspension ne sont plus remplies, l'UE en informe immédiatement la Suisse et lève la suspension avec effet immédiat. À compter de la date de levée de la suspension, les entités juridiques ayant leur siège en Suisse redeviennent éligibles pour les procédures de passation de marchés lancées après cette date, ainsi que pour celles lancées avant cette date et pour lesquelles les délais de dépôt des candidatures n'ont pas encore expiré.

Art. 17 Dénunciation

L'art. 17 définit les conditions dans lesquelles l'accord additionnel peut être résilié: l'UE et la Suisse peuvent toutes deux résilier l'accord additionnel par le biais d'une notification. L'accord cesse d'être en vigueur trois mois après la date de cette notification. En outre, l'accord additionnel prendra automatiquement fin si l'accord d'association à Schengen avec la Suisse est résilié. Les engagements pris en vertu de l'accord additionnel continuent de s'appliquer jusqu'à leur clôture.

Art. 18 Langues

L'art. 18 fixe les langues de l'accord additionnel.

Annexe I Formule de calcul des contributions financières annuelles pour les années 2021 à 2027 et modalités de paiement

L'annexe I fixe les versements annuels de la Suisse à l'IGFV pour la période 2023–2025, comme indiqué dans les explications de l'art. 10. Elle définit en outre la base de calcul pour le paiement de la contribution de la Suisse à l'IGFV pour les années 2026 et 2027. Elle règle simultanément les modalités de paiement s'y rapportant.

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

Annexe II Formule de calcul de la part de la Suisse sur les recettes résiduelles au sens de l'art. 86 du règlement ETIAS

L'annexe II définit la formule de calcul de la part de la Suisse sur les recettes résiduelles potentielles au sens de l'art. 86 du règlement (UE) 2018/1240⁴⁰ (règlement ETIAS).

Les dispositions relatives au contrôle financier qui ont été convenues dans l'accord additionnel doivent autoriser l'accomplissement d'actes officiels sur le territoire suisse par les organes compétents de l'UE, raison pour laquelle l'art. 271, al. 1, du code pénal⁴¹ ne s'applique pas.

⁴⁰ Règlement (UE) 2018/1240 du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2018 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et modifiant les règlements (UE) n° 1077/2011, (UE) n° 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 et (UE) 2017/2226; JO L 236 du 19 septembre 2018, p. 1.

⁴¹ RS 311.0

8

Conséquences

8.1

Conséquences en matière de finances et de personnel pour la Confédération

Le calcul des contributions financières de la Suisse se basera sur la clé de répartition Schengen prévue à l'art. 11, par. 3, AAS, comme c'était déjà le cas pour le FFE et le FSI Frontières. Il s'agit tout d'abord de déterminer la proportion du PIB annuel de la Suisse par rapport à la somme des PIB de tous les participants (États membres de l'UE impliqués et États associés). L'indice ainsi obtenu est ensuite appliqué à la somme de référence annuelle correspondant à l'ensemble des sommes allouées aux États participants pour l'année en question.

Il n'est donc pas possible, à l'heure actuelle, de chiffrer le coût définitif de la participation suisse à cet instrument. Le volume de l'IGFV étant environ le double du FSI Frontières (2,76 milliards d'euros), auquel la Suisse participait à hauteur de 134,5 millions de francs (120 millions d'euros), on peut toutefois projeter une valeur d'environ 300 millions de francs/d'euros pour l'ensemble de la durée de l'IGFV.

Comme lors de sa participation aux deux fonds précédents, la Suisse recevra des dotations de l'IGFV. Pour le FSI Frontières, elle avait reçu en tout environ 34,1 millions de francs (32,7 millions d'euros). D'après une première estimation, l'allocation de base devrait être d'environ 50 millions d'euros pour l'IGFV. En plus de ce montant, il est possible que des dotations affectées à un usage précis soient aussi versées ultérieurement. Pour le FSI Frontières, ces allocations ultérieures se sont élevées à près de 40 % de l'ensemble des dotations. Ces ressources sont destinées au financement d'actions et de projets, soit d'envergure nationale, soit de dimension transnationale ou communautaire. La Suisse doit prouver, pour recevoir ces dotations, qu'elle a réalisé des actions nationales. Selon le genre d'action, le taux de cofinancement se situe entre 75 et 100 %. Les autorités cantonales ou fédérales qui œuvrent dans les domaines des frontières et des visas peuvent faire cofinancer des projets au travers de l'IGFV. Les personnes physiques et les entreprises privées à but lucratif ne sont par contre pas éligibles.

Les charges de personnel consacrées à la gestion de l'IGFV (planification du programme, gestion financière, contrôles financiers, etc.) seront plus élevées d'environ 1,5 à 2 équivalents plein temps (charges supplémentaires) que pour le FSI Frontières car la Suisse recevra davantage de dotations du fait que la mise en œuvre de l'IGFV donnera lieu à d'autres projets. Les estimations tablent sur des besoins en matière de personnel à hauteur de 3,7 à 4,2 équivalents plein temps en tout (charges totales). Pour couvrir ces besoins supplémentaires, la priorité sera donnée à des réajustements au sein du Secrétariat d'État aux migrations (SEM). Comme l'indique le ch. 8.1.4, les coûts liés à la gestion de l'IGFV et au personnel supplémentaire qu'elle requiert pourront en partie être financés au moyen des contributions de l'IGFV allouées au titre des prestations d'assistance technique. Les dotations de l'IGFV servent 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.

Lors du contrôle annuel du système de gestion et de contrôle, le SEM et le CDF vérifient si les ressources en matière de personnel permettent de continuer d'assumer les

tâches administratives liées à l'IGFV, c'est-à-dire si elles sont adéquates et suffisantes.

8.1.1 Début des paiements de la Suisse en faveur de l'IGFV

La Commission européenne a déjà été informée que la Suisse ne pourra contribuer à l'IGFV que lorsque les procédures internes d'approbation nécessaires à la reprise des bases légales relatives à cet instrument seront définitivement closes. En raison des nombreux retards pris par l'UE dans le processus de négociation, la Suisse pourra vraisemblablement participer au fonds à partir de 2024. Néanmoins, les travaux préparatoires en vue de la mise en œuvre des actions dans le cadre de l'IGFV seront lancés plus tôt pour parer au risque que la Suisse ne puisse, en raison de sa participation tardive, utiliser l'intégralité des moyens à sa disposition. Concrètement, des projets sont déjà sélectionnés et suivis de manière informelle pour être cofinancés. La différence fondamentale avec la mise en œuvre formelle réside dans le fait qu'aucun versement n'est effectué aux bénéficiaires après le contrôle annuel tant que la participation à l'IGFV n'est pas officielle et que les moyens ne sont donc pas garantis.

8.1.2 Programmation

Le programme national de la Suisse contiendra les actions qui seront cofinancées au moyen de l'IGFV. Il sera élaboré et mis en œuvre par l'autorité de gestion. La détermination des actions à encourager en Suisse repose, outre sur les objectifs fixés pour l'IGFV, sur la stratégie de gestion intégrée des frontières 2027⁴². Tous les services pertinents des cantons et de la Confédération seront consultés. Avant de pouvoir être mis en œuvre, le programme doit avoir obtenu l'approbation de la Commission européenne. L'approbation formelle du programme intervient avec la participation officielle de la Suisse à l'IGFV.

8.1.3 Système de gestion et de contrôle

Il incombe aux États Schengen d'utiliser les ressources de l'IGFV qui leur sont allouées de manière ciblée, mais aussi de prévenir et, le cas échéant, de corriger les irrégularités en lien avec leur utilisation. Par conséquent, ils doivent mettre en place un système de gestion et de contrôle garantissant la bonne mise en œuvre du programme, conformément à la réglementation européenne. Les modalités de ce système sont à définir dans des documents de base précisant la structure du système, les obligations administratives et les phases de la procédure. Pour ce faire, le système de gestion et de contrôle introduit dans le cadre du FSI Frontières et examiné régulièrement par le CDF servira de base. L'autorité de gestion en vérifiera la mise en œuvre au

⁴² Consultable à l'adresse: www.sem.admin.ch > Entrée, séjour & travail > Entrée > Gestion intégrée des frontières / Integrated Border Management (IBM).

moins une fois par an, examinant l'efficacité et le fonctionnement, et, si nécessaire, procédera à une mise à jour ou à une modification du système.

La gestion et le contrôle du programme sont du ressort de l'autorité de gestion. Il s'agit d'une autorité officielle qui fonctionne en toute indépendance par rapport aux entités à examiner. L'autorité d'audit surveille la mise en œuvre de l'IGFV par l'autorité de gestion. Le principe de la répartition des tâches entre les autorités du programme et au sein de ces autorités s'applique.

La SnFPE assumera la fonction d'autorité de gestion et le CDF celle d'autorité d'audit. Ces autorités, qui étaient déjà responsables de la mise en œuvre du FSI Frontières, peuvent conserver leur rôle pour la mise en œuvre des actions dans le cadre de l'IGFV et ne doivent donc pas à nouveau être désignées formellement.

8.1.4 Prestations d'assistance technique

La Commission européenne octroie aux États participants une somme pour des prestations d'assistance technique. Cette somme est accordée sous la forme d'un financement forfaitaire, c'est-à-dire que 6 % des dotations en faveur de la Suisse sont utilisées pour l'assistance technique (cf. art. 36 ss du RDC).

Il n'est pas possible, à l'heure actuelle, de chiffrer le montant des prestations d'assistance technique, car il dépend des dotations que la Suisse recevra à partir de l'IGFV et des moyens effectivement utilisés. On peut toutefois partir du principe qu'il permettra de couvrir, en partie au moins, les coûts engagés par la Suisse en matière d'infrastructure et de personnel.

8.2 Conséquences pour les cantons et les communes

La reprise du règlement (UE) 2021/1148 et la conclusion de l'accord additionnel n'entraîneront aucune dépense supplémentaire ni aucune conséquence en matière de personnel pour les cantons.

8.3 Conséquences pour d'autres domaines

Aucune conséquence directe n'est à prévoir dans les domaines de l'économie, de la société et de l'environnement. La reprise de ce développement Schengen n'a pas non plus de conséquence pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne.

9 Aspects juridiques

9.1 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur l'art. 54, al. 1, Cst., selon lequel les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. L'art. 184, al. 2, Cst. confère au Conseil fédéral la compétence de signer des traités internationaux et de les ratifier. Enfin, l'art. 166, al. 2, Cst. confère à l'Assemblée fédérale la compétence de les approuver, à moins que le Conseil fédéral ne soit habilité à le faire du fait qu'une telle compétence lui est spécialement attribuée par une loi fédérale ou par un traité international ou lorsqu'il s'agit de traités internationaux de portée mineure (art. 166, al. 2, Cst.; art. 24, al. 2, LParl; art. 7a de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA]⁴³).

9.1.1 Règlement (UE) 2021/1148

Le règlement (UE) 2021/1148 est contraignant sur le plan légal. La notification 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 international.

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) 2021/1148 doit être soumis à l'Assemblée fédérale pour approbation.

9.1.2 Accord additionnel

Aucune loi fédérale ni aucun traité international n'habilitent le Conseil fédéral à approuver l'accord additionnel. Par ailleurs, l'accord additionnel ne saurait être qualifié de traité international de portée mineure au sens de l'art. 7a, al. 2 et 3, LOGA. Il doit donc également être approuvé par l'Assemblée fédérale.

9.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

La reprise du règlement (UE) 2021/1148 et l'accord additionnel sont sans effet sur les autres engagements internationaux de la Suisse.

⁴³ RS 172.010

9.3 Relation avec le droit européen

Avec la reprise de ce développement de l'acquis de Schengen, la Suisse est en conformité avec ses engagements vis-à-vis de l'UE pris dans le cadre de l'AAS (art. 2, par. 3, en relation avec l'art. 7 AAS). Avec cette reprise, la Suisse contribue à un contrôle strict et efficace aux frontières extérieures de Schengen et ainsi à un renforcement de la sécurité au sein de l'espace Schengen.

9.4 Forme de l'acte à adopter

Aux termes de l'art. 141, al. 1, let. d, Cst., les traités internationaux sont sujets au référendum s'ils sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables (ch. 1), prévoient l'adhésion à une organisation internationale (ch. 2) ou contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales (ch. 3). L'art. 22, al. 4, LParl dispose que sont réputées fixer des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Enfin, on entend par dispositions importantes celles qui, en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

Le présent échange de notes concernant la reprise du règlement (UE) 2021/1148 peut être dénoncé aux conditions prévues aux art. 7 et 17 AAS. De plus, la reprise du règlement n'implique en aucun cas l'adhésion à une organisation internationale. Enfin, sa mise en œuvre ne nécessite pas d'adaptations législatives.

Le règlement (UE) 2021/1148) contient, entre autres, des dispositions sur la participation financière de la Suisse à l'IGFV et la réalisation de contrôles sur place, 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'État) et e (financement), Cst.

L'accord additionnel peut être dénoncé. En vertu de son art. 20, la Suisse ou l'UE peut en effet dénoncer l'accord en notifiant sa décision à l'autre partie. L'accord cesse aussi d'être applicable si l'AAS conclu avec la Suisse prend fin, conformément aux art. 7, par. 4, 10, par. 3, ou 17 AAS. L'accord additionnel ne prévoit pas l'adhésion à une organisation internationale et sa mise en œuvre n'exige pas l'adaptation de lois fédérales.

Cependant, l'accord additionnel 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 par des autorités étrangères. Il contient donc des dispositions importantes fixant des règles de droit au sens de l'art. 164, al. 1, let. c et e, Cst.

En conséquence, l'approbation de l'échange de notes concernant la reprise du règlement (UE) 2021/1148 et de l'accord additionnel est sujette au référendum conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.

L'Assemblée fédérale approuve les traités internationaux sous la forme d'un arrêté fédéral, lorsqu'ils sont soumis à référendum (art. 24, al. 3, LParl).

9.5 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). Les traités internationaux qui contiennent des dispositions relatives aux subventions ne sont toutefois pas soumis au frein aux dépenses, car il n'est pas possible de séparer la disposition relative aux contributions financières de la Suisse des autres dispositions et de la traiter à part, comme on peut le faire dans le cas de lois fédérales. En l'occurrence, tant le règlement (UE) 2021/1148 que l'accord additionnel sont des traités internationaux, raison pour laquelle l'arrêté fédéral portant approbation de ces deux textes n'est pas soumis à ce frein⁴⁴.

9.6 Mise en œuvre dans le droit national

Le règlement (UE) 2021/1148 est un acte détaillé du Parlement européen et du Conseil qui n'est contraire à aucune réglementation du droit suisse. Sa reprise ne nécessite donc pas de mise en œuvre en droit interne.

Cependant, l'application de ce règlement implique de conclure l'accord additionnel susmentionné. La plupart des dispositions de l'accord additionnel sont directement applicables en Suisse et ne doivent pas être transposées dans une loi. Concernant les dispositions de l'accord additionnel qui requièrent l'adoption de prescriptions équivalentes ou la désignation d'autorités spécifiques, il n'est pas nécessaire d'édicter de dispositions d'application dans le droit national, puisque le cadre juridique est déjà en vigueur.

⁴⁴ Consultable à l'adresse: <https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home.html> > Thèmes > Politique budgétaire, Bases > Gestion budgétaire.