



17.061

Message

concernant l'approbation de l'accord additionnel relatif à la participation de la Suisse au Fonds pour la sécurité intérieure et de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE relatif à la reprise du règlement (UE) n° 514/2014 (Développement de l'acquis de Schengen)

du 15 septembre 2017

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, un projet d'arrêté fédéral portant approbation de l'accord additionnel relatif à la participation de la Suisse au Fonds pour la sécurité intérieure et de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE relatif à la reprise du règlement (UE) n° 514/2014 (Développement de l'acquis de Schengen).

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

15 septembre 2017

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Doris Leuthard
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

L'accord additionnel relatif à la participation de la Suisse au Fonds pour la sécurité intérieure dans le domaine des frontières extérieures et des visas (FSI Frontières) fait l'objet d'une demande d'approbation. Il fixe les modalités de participation de la Suisse au FSI Frontières; sa ratification constitue une condition sine qua non pour que la Suisse puisse participer à ce fonds en qualité d'État associé à Schengen. La demande porte également sur l'approbation de l'échange de notes concernant la reprise, également requise, d'un règlement de l'UE comportant, entre autres, les dispositions d'exécution du FSI Frontières.

Contexte

Le 16 avril 2014, le Parlement européen et le Conseil de l'UE ont adopté le règlement (UE) n° 515/2014 portant création du Fonds pour la sécurité intérieure dans le domaine des frontières extérieures et des visas (FSI Frontières) pour la période 2014-2020, ainsi que le règlement (UE) n° 514/2014 fixant les dispositions générales relatives au Fonds pour la sécurité intérieure et au Fonds «Asile, migration et intégration» (règlement dit «horizontal»). Ces deux règlements ont été notifiés à la Suisse le 7 mai 2014.

Il était établi d'emblée que le règlement (UE) n° 515/2014 portant création du FSI Frontières constituait un développement de l'acquis de Schengen, que la Suisse s'était donc engagée à reprendre dans le cadre de l'Accord d'association à Schengen (AAS). Par contre, le statut du règlement horizontal était de prime abord peu clair puisque l'UE l'avait formellement classifié comme ne relevant pas de l'acquis de Schengen, mais l'a tout de même notifié à la Suisse en tant que développement de l'acquis de Schengen, en même temps que le règlement (UE) n° 515/2014, pour autant que les dispositions du règlement horizontal soient indispensables à la mise en œuvre du Fonds pour la sécurité intérieure.

Le 6 juin 2014, au vu de la classification juridique indéterminée du règlement horizontal, le Conseil fédéral s'est uniquement prononcé en faveur de la reprise du règlement (UE) n° 515/2014, sous réserve de l'accomplissement des exigences constitutionnelles; puis, le 3 juin 2016, il a adopté le message relatif à l'approbation de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise de ce règlement de l'UE. Le 16 décembre 2016, l'Assemblée fédérale a approuvé la reprise de ce règlement de l'UE. Le délai référendaire a expiré le 7 avril 2017 sans avoir été utilisé. Le 11 avril 2017, la Suisse a informé l'UE que les exigences constitutionnelles requises pour la reprise du règlement (UE) n° 515/2014 étaient remplies et que dès lors, le même jour, ce règlement était entré en vigueur pour la Suisse.

Comme le FSI Frontières est un instrument de l'UE, dont la Suisse n'est pas membre, les règles définissant la participation de la Suisse à ce fonds doivent impérativement être fixées dans un accord additionnel. Un tel acte doit préciser, en particulier, le montant ainsi que les autres modalités de la participation financière de la Suisse. Cet accord est similaire à celui que la Suisse avait déjà conclu pour participer au Fonds pour les frontières extérieures.

À l'origine, les États associés souhaitaient reprendre en bloc les bases légales relatives au fonds, comme il l'avait déjà fait en ce qui concerne le Fonds pour les frontières extérieures. Finalement, toutefois, cela n'a pas pu se faire, la Commission européenne estimant après coup que l'AAS ne permettait pas à l'UE de parapher l'accord additionnel avant que les États associés ne reprennent définitivement le règlement (UE) n° 515/2014 qui lui est sous-jacent. Comme la procédure interne de reprise s'est étendue du 7 mai 2014 au 7 avril 2017, l'accord additionnel n'a pu être paraphé que le 21 avril 2017.

Lors des négociations sur l'accord additionnel, le lien entre le règlement horizontal (règlement [UE] n° 515/2014) et l'acquis de Schengen a aussi été explicitement défini dans l'accord additionnel. En conséquence, ce dernier constitue la base légale de la reprise de ce règlement, raison pour laquelle l'échange de notes qui s'y rapporte est soumis à l'Assemblée fédérale pour approbation en même temps que l'accord additionnel.

Teneur du projet

Comme il est expliqué dans le message du 3 juin 2016, le règlement (UE) n° 515/2014 vise à créer le FSI-Frontières pour la période 2014–2020. Ce nouvel instrument a succédé au Fonds pour les frontières extérieures; la Suisse avait participé rétroactivement depuis 2009 à ce dernier, qui a cessé d'exister fin 2013. Les États Schengen aux frontières terrestres et maritimes particulièrement étendues ou sur le territoire desquels se trouvent des aéroports internationaux importants sont confrontés à une lourde charge financière pour protéger les frontières extérieures de l'espace Schengen. C'est pourquoi le FSI-Frontières doit les soutenir, comme le faisait le fond qui l'avait précédé, par des contributions destinées à participer au financement de projets. Le FSI Frontières doit contribuer à accroître l'efficacité des contrôles et, partant, améliorer la protection des frontières extérieures et réduire le nombre d'entrées illégales. De plus, il doit permettre à l'UE de réagir rapidement et efficacement à des crises d'ordre sécuritaire susceptibles de compromettre le fonctionnement du système Schengen. Dans le contexte de la crise migratoire qui persiste, le FSI Frontières joue un rôle important non seulement en tant que facteur de solidarité mais aussi comme instrument de soutien à la protection des frontières extérieures de Schengen.

L'enveloppe financière prévue pour la mise en œuvre du fonds est de 2,76 milliards d'euros, montant auquel s'ajouteront les contributions des États associés. Sur les sept années que doit durer ce fonds, la contribution de la Suisse devrait être, en moyenne, de 20,6 millions de francs par an. Le calcul des montants à payer par chaque État associé – dont la Suisse – se base sur la clé de répartition Schengen définie dans l'AAS. En vertu de cette clé, la contribution de la Suisse est calculée en fonction de la proportion de son PIB par rapport à la somme des PIB de tous les États Schengen qui y participent.

Le FSI Frontières fournira à la Suisse des dotations destinées à des mesures mises en œuvre sur le plan national. Selon toute vraisemblance, la Suisse recevra des dotations à hauteur d'environ 20 millions de francs pour l'ensemble de la durée du FSI Frontières. Ces dotations devront être investies principalement dans des projets visant la protection des frontières extérieures de Schengen.

La Suisse ne pourra vraisemblablement participer au fonds qu'à partir de l'été 2018, et ce, avec effet rétroactif à compter de l'année 2014.

Table des matières

Condensé	6046
1 Contexte	6051
2 Accord additionnel	6052
2.1 Contexte	6052
2.2 Déroulement des négociations	6052
2.3 Teneur de l'accord additionnel	6053
2.4 Entrée en vigueur et application à titre provisoire	6057
2.5 Dénonciation	6057
3 Règlement (UE) n° 514/2014	6057
3.1 Bases	6057
3.2 Participation de la Suisse à l'élaboration du règlement	6058
3.3 Lien avec l'acquis de Schengen	6058
3.4 Commentaire des dispositions	6059
3.4.1 Structure	6059
3.4.2 Dispositions générales	6059
3.4.3 Principes régissant l'aide	6059
3.4.4 Cadre financier pour les actions de l'Union, l'aide d'urgence et l'assistance technique	6060
3.4.5 Programmes nationaux	6061
3.4.6 Information, communication, suivi, évaluation et rapports	6069
3.4.7 Dispositions finales	6070
4 Conséquences	6071
4.1 Conséquences de l'accord additionnel pour la Confédération	6071
4.1.1 Conséquences financières	6071
4.1.2 Début des paiements de la Suisse en faveur du fonds	6072
4.1.3 Frein aux dépenses	6072
4.1.4 Conséquences sur le plan du personnel	6073
4.1.5 Ressources allouées à la Suisse	6073
4.1.6 Prestations d'assistance technique	6074
4.1.7 Planification de projets	6074
4.1.8 Système de gestion et de contrôle	6075
4.2 Conséquences pour les cantons	6076
5 Relation avec le programme de la législature	6076

6 Aspects juridiques	6077
6.1 Compatibilité avec les autres obligations internationales de la Suisse	6077
6.2 Constitutionnalité	6077
6.3 Forme de l'acte à adopter	6078
6.4 Procédure de consultation	6079
6.5 Mise en œuvre dans le droit national	6079
Arrêté fédéral portant approbation de l'accord additionnel concernant la participation de la Suisse au Fonds pour la sécurité intérieure et de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise du règlement (UE) n° 514/2014 (Développement de l'acquis de Schengen) (Projet)	6081
Échange de notes du 19 septembre 2017 entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise du règlement (UE) n° 514/2014 portant dispositions générales applicables au Fonds «Asile, migration et intégration» (Développement de l'acquis de Schengen)	6083

Message

1 Contexte

Dans l'accord conclu le 26 octobre 2004¹ entre la Confédération suisse, l'Union européenne (UE) et la Communauté européenne (CE) sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'AAS, la Suisse s'est, en principe, engagée à reprendre et à mettre en œuvre tous les développements de l'acquis de Schengen². Depuis sa signature, l'UE ou la CE a notifié à la Suisse près de 200 développements de l'acquis de Schengen.

Le présent message porte sur une demande d'approbation d'un accord conclu entre l'UE et la Suisse en lien direct avec le règlement (UE) n° 515/2014³, que la Suisse a repris en tant que développement de l'acquis de Schengen, par note du 11 avril 2017. L'application de ce règlement requiert la conclusion de l'accord susmentionné.

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

Toutefois, avant la deuxième ronde de négociations, l'UE a informé de manière informelle les États associés que l'accord additionnel ne pourrait être paraphé qu'une fois que les États associés auraient repris définitivement le règlement (UE) n° 515/2014.

La procédure interne de reprise du règlement (UE) n° 515/2014 a duré jusqu'au 7 avril 2017 (échéance du délai référendaire). Le 11 avril 2017, la Suisse a informé l'UE que la procédure interne de reprise était close, ce qui équivalait à une ratification de l'échange de notes. Ainsi, l'échange de notes concernant la reprise du règlement (UE) n° 515/2014 est entré en force au moment de la transmission de cette information. Les exigences requises par l'UE pour parapher l'accord additionnel étant ainsi remplies aux yeux de l'UE, l'accord a été paraphé le 21 avril 2017.

Le présent message traite également du règlement (UE) n° 514/2014⁴, qui contient notamment les dispositions d'exécution du FSI Frontières. De ce fait, l'application de ce règlement est indispensable à la mise en œuvre correcte du fonds. L'UE l'a cependant classifié de manière formelle, et contre l'avis des États associés, comme ne relevant pas de l'acquis de Schengen. Pourtant, elle l'a notifié aux États associés

¹ RS **0.362.31**

² Art. 2, par. 3, et 7 AAS

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

⁴ Règlement (UE) n° 514/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 portant dispositions générales applicables au Fonds «Asile, migration et intégration» et à l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et à la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises, JO L 150 du 20.5.2014, p. 112.

comme acte relevant de l'acquis de Schengen. C'est pourquoi, dans le cadre de l'accord additionnel, un lien formel a été établi entre le règlement et l'acquis de Schengen au moyen d'une référence explicite au considérant 3 de l'accord additionnel, où il est précisé que le règlement représente un développement de l'acquis de Schengen dans la mesure où ses dispositions sont nécessaires à l'application du FSI Frontières.

Il n'y a pas eu de procédure de consultation du fait que tant l'accord additionnel que le règlement (UE) n° 514/2014 ont déjà fait l'objet d'une consultation ayant trait à la reprise du règlement (UE) n° 515/2014 portant création du FSI Frontières⁵.

2 Accord additionnel

2.1 Contexte

Comme le FSI Frontières est une institution de l'UE, dont la Suisse n'est pas membre, les règles définissant la participation des États associés – dont la Suisse – à ce fonds doivent être fixées dans un accord additionnel pour chacun des pays concernés. Un tel accord doit régler, en particulier, la méthode de calcul de la participation financière des États associés au FSI Frontières et les modalités de paiement, ainsi que les compétences des institutions européennes dans les secteurs du contrôle financier et de la lutte contre la corruption en rapport avec les sommes en provenance du FSI Frontières versées aux États associés. Cet accord additionnel s'inscrit en complément de l'AAS et il est similaire à celui conclu par la Suisse pour sa participation au précédent Fonds pour les frontières extérieures⁶. La conclusion d'un tel accord est régie par l'art. 5, par. 7, du règlement (UE) n° 515/2014.

Les négociations sur la teneur de l'accord additionnel et de son annexe ont porté sur la version anglaise de l'accord, puis ce dernier a été traduit dans les 22 autres langues de l'UE, qui comprennent aussi les langues officielles de la Suisse. Toutes les versions linguistiques font également fois (cf. art. 21 de l'accord additionnel).

2.2 Déroulement des négociations

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

⁵ La consultation a duré du 4 novembre 2015 au 15 février 2016; cf. www.droitfederal.admin.ch > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2015 > DFJP

⁶ 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**.

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

Fait surprenant, avant la deuxième ronde de négociations, la Suisse et les autres États associés ont été informés de manière informelle que la Commission européenne estimait dorénavant que l'AAS ne permettait pas à l'UE de parapher l'accord additionnel avant que les États associés aient repris définitivement le règlement (UE) n° 515/2014. Le 28 septembre 2015, la Commission européenne a néanmoins confirmé par écrit aux États associés qu'elle ne prévoyait pas de modifier le contenu de l'accord additionnel figurant dans le projet ci-joint. Elle entendait ainsi permettre aux parlements nationaux de mener leurs procédures internes de reprise du règlement (UE) n° 515/2014 en pleine connaissance de cause.

La procédure interne de reprise du règlement (UE) n° 515/2014 a duré jusqu'au 7 avril 2017 (échéance du délai de référendum). Le 11 avril 2017, la Suisse a informé l'UE que la procédure interne de reprise était close, à la suite de quoi l'accord additionnel a été paraphé le 21 avril 2017. Le contenu de l'accord correspond au projet négocié en 2015, qui n'a plus été modifié depuis lors⁷.

2.3 Teneur de l'accord additionnel

L'accord additionnel doit permettre à la Suisse de participer pleinement au FSI Frontières et précise les droits et obligations qui en découlent. Outre le préambule, il contient 21 articles et une annexe, qui en fait partie intégrante.

Le préambule indique que le règlement (UE) n° 515/2014 est un développement de l'acquis de Schengen au sens de l'AAS. Il précise en outre qu'il est prévu à l'art. 5, par. 7, de ce règlement que les États associés participent au fonds et concluent des accords additionnels afin de fixer les règles complémentaires nécessaires à cette participation, y compris des dispositions visant à assurer la protection des intérêts financiers de l'UE et le pouvoir de contrôle de la Cour des comptes. De plus, l'accord additionnel prescrit que le règlement (UE) n° 514/2014 constitue aussi un développement de l'acquis de Schengen pour la Suisse, dans la mesure où ses dispositions sont nécessaires à l'application du FSI Frontières.

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

L'art. 2 prévoit que la Suisse prenne les mesures nécessaires pour assurer le respect des dispositions pertinentes en matière de gestion et de contrôle financiers contenues dans le traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE)⁸ et dans le droit communautaire dérivé. Il définit les prescriptions déterminantes et dispose qu'elles s'appliquent sur le territoire suisse.

⁷ L'accord n'est pas annexé au présent message ; il était déjà annexé au message du 3 juin 2016, FF 2016 4943.

⁸ JO C 326 du 26.10.2012, p. 1

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

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

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

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

L'art. 7 autorise la Commission européenne (Office européen de lutte antifraude; OLAF) à effectuer des contrôles et vérifications en rapport avec le FSI Frontières sur le territoire suisse, conformément aux conditions et modalités du règlement (Euratom, CE) n° 2185/96⁹. Les autorités suisses facilitent ces contrôles et vérifications et peuvent, si elles le souhaitent, les effectuer conjointement.

L'art. 8 permet à la Cour des comptes européenne d'effectuer des contrôles en rapport avec le FSI Frontières sur le territoire suisse, et ce, en vertu de l'art. 287, par. 3, TFUE et de la première partie, titre X, chapitre 1, du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012¹⁰. Ces contrôles sont réalisés en collaboration avec les autorités nationales compétentes en matière de contrôle financier.

L'art. 9 dispose que, lors de la mise en œuvre de ses projets, la Suisse applique ses lois nationales relatives aux marchés publics conformément aux dispositions de l'accord plurilatéral de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur les marchés publics¹¹, ainsi que de l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur certains aspects relatifs aux marchés publics¹². La Suisse remettra à la Commission européenne une description de ses procédures d'adjudication et indiquera, dans ses rapports annuels d'exécution, les procédures d'adjudication qu'elle aura effectuées.

L'art. 10 définit la contribution financière de la Suisse au FSI Frontières, qui se calcule au moyen de la clé de répartition Schengen¹³. Le montant définitif de cette

⁹ Règlement (Euratom, CE) n° 2185/96 du Conseil du 11 novembre 1996 relatif aux contrôles et vérifications sur place effectués par la Commission pour la protection des intérêts financiers des Communautés européennes contre les fraudes et autres irrégularités, JO L 292 du 15.11.1996, p. 2.

¹⁰ Règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil, JO L 298 du 26.10.2012, p. 1.

¹¹ Accord sur les marchés publics (AMP). Actuellement, la Suisse est soumise à l'AMP de 1994 (RS **0.632.231.422**); le 15 février 2017, le Conseil fédéral a soumis au Parlement le message portant approbation du protocole portant amendement de l'Accord de l'OMC sur les marchés publics (AMP de 2012), ainsi que le message concernant la révision totale de la loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (RS **172.056.1**) (FF **2017** 1695 et 1899).

¹² RS **0.172.052.68**

¹³ Cf. ch. 4.1.1

contribution financière sera calculé en 2019, en fonction des chiffres du PIB des années 2013 à 2017, lesquels seront disponibles le 31 mars 2019. Pour les années 2016 à 2018, la Suisse versera un montant annuel de 25,11 millions d'euros (27,62 millions de francs¹⁴). Une moitié du solde du montant dû sera payée en 2019 et l'autre en 2020. 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.

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

Il est prévu de répartir les contributions pour les années 2018 à 2020 comme suit: 40 % pour des actions spécifiques¹⁵, 50 % pour le développement de systèmes informatiques (p. ex., le système d'entrée et de sortie [Entry/Exit System; EES]) et 10 % pour des actions de l'Union¹⁶ et l'aide d'urgence. Les montants supplémentaires affectés à l'examen à mi-parcours, aux actions de l'Union, aux actions spécifiques ou aux projets de développement de systèmes informatiques seront alloués aux États Schengen concernés ou à la Commission européenne selon la procédure prévue dans les bases légales pertinentes. La Commission européenne peut utiliser un montant annuel pouvant atteindre 181 424 euros provenant des versements effectués par la Suisse en vue de financer les dépenses administratives liées au personnel interne ou externe nécessaire pour soutenir la mise en œuvre par la Suisse du règlement (UE) n° 515/2014 et de l'accord additionnel.

L'art. 12 réglemente 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 de par 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 au sein de l'administration fédérale.

L'art. 13 prescrit que la Suisse doit informer au plus vite la Commission européenne, après approbation du programme national, de la désignation formelle de son autorité

¹⁴ Un taux de change fixe (1 EUR = 1,10 CHF) est applicable pour les montants à payer en euros.

¹⁵ Il s'agit en particulier de l'acquisition de biens d'équipement pour l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex).

¹⁶ À l'initiative de la Commission européenne, le FSI Frontières peut servir à financer des actions transnationales qui revêtent un intérêt particulier pour l'UE (ci-après dénommées «actions de l'Union») et qui visent à soutenir les objectifs généraux, spécifiques ou opérationnels (art. 13 du règlement [UE] n° 515/2014). En fait notamment partie la réalisation des analyses et des évaluations qui permettent d'acquérir de nouvelles connaissances concernant la situation que connaissent les États Schengen et les pays tiers.

responsable chargée de la gestion et du contrôle des dépenses. Il fixe également les conditions à remplir par l'autorité responsable.

L'art. 14 précise qu'un exercice budgétaire commence le 16 octobre de l'année n-1 et prend fin le 15 octobre de l'année n, et qu'il doit comprendre toutes les dépenses et recettes comptabilisées par l'autorité responsable pour cette période.

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

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

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

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

Les art. 19 à 21 contiennent les dispositions finales. L'art. 19 définit les dispositions sur l'entrée en vigueur de l'accord additionnel et précise que, hormis l'art. 5, les parties contractantes appliquent l'accord additionnel, à titre provisoire et sous réserve d'éventuelles obligations constitutionnelles, dès le lendemain de sa signature, ce que la Suisse ne peut faire en raison des dispositions constitutionnelles auxquelles elle est soumise en matière d'application provisoire de traités. Enfin, en vertu de l'art. 20, la durée de validité est illimitée et l'accord peut être résilié dans un délai de trois mois. L'art. 21 précise les langues de l'accord additionnel.

L'annexe se réfère au règlement (UE) n° 515/2014. Elle définit la base de calcul pour le paiement de la contribution de la Suisse au FSI Frontières pour les années 2019 et 2020. Elle fixe par ailleurs les modalités de paiement qui s'y rapportent.

La contribution financière de la Suisse pour les années 2019 et 2020 sera calculée en fonction de la proportion de son PIB annuel, pour les années 2013 à 2017, par rapport à la somme des PIB de tous les États participants pour la même période. L'indice ainsi établi sera appliqué au montant mentionné à l'art. 5, par. 1, du règlement (UE) n° 515/2014 (2,76 milliards d'euros). Le résultat de ce calcul correspondra à la contribution financière effective que la Suisse devra apporter sur l'ensemble de la durée du FSI Frontières. À noter, toutefois, qu'il y aura alors lieu de déduire les montants déjà payés par la Suisse pour les années 2016 à 2018. Une moitié du montant restant sera payée en 2019 et l'autre en 2020.

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

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

2.4 Entrée en vigueur et application à titre provisoire

L'art. 19 de l'accord additionnel en fixe l'entrée en vigueur et précise que les parties contractantes doivent appliquer l'accord additionnel à titre provisoire au lendemain de sa signature, sans préjudice de toute obligation constitutionnelle. La règle ayant trait à la référence aux obligations constitutionnelles constitue un compromis convenu entre les parties à la négociation. Elle permet à la Suisse d'invoquer des obstacles constitutionnels à l'application provisoire de l'accord additionnel, ce que la Suisse va d'ailleurs faire. La Commission européenne a d'ores et déjà été informée que la Suisse s'abstiendrait d'appliquer cette convention à titre provisoire et qu'elle ne serait dès lors en mesure de participer au fonds qu'après la conclusion définitive de sa procédure interne d'approbation, c'est-à-dire, vraisemblablement, seulement à compter du second semestre 2018, et ce, rétroactivement à partir de 2014.

2.5 Dénonciation

En vertu de l'art. 20 de l'accord additionnel, la Suisse et l'UE peuvent l'une ou l'autre dénoncer l'accord en notifiant leur décision à l'autre partie. L'accord cesse d'être applicable trois mois après la notification. Les projets en cours au moment de la dénonciation sont poursuivis aux conditions énoncées dans l'accord.

L'accord additionnel cesse également d'être applicable si l'AAS prend fin conformément aux art. 7, par. 4, 10, par. 3, ou 17 AAS.

3 Règlement (UE) n° 514/2014

3.1 Bases

Le 16 avril 2014, le Parlement européen et le Conseil de l'UE ont adopté, outre le règlement (UE) n° 515/2014, le règlement (UE) n° 514/2014, qui fait partie d'un ensemble de règlements définissant le cadre juridique des deux nouveaux fonds, à

savoir le Fonds «Asile, migration et intégration» (AMIF)¹⁷ et le Fonds pour la sécurité intérieure (FSI)¹⁸. Il contient des prescriptions sur le financement des dépenses, la programmation, la gestion et le contrôle des fonds, l'apurement des comptes, les rapports, le suivi ainsi que les modalités d'évaluation et fixe de cette manière les dispositions de mise en œuvre de ces deux fonds. Il définit le cadre d'une approche de mise en application commune et assure ainsi un traitement uniforme des États Schengen qui bénéficient du soutien financier de ces deux fonds.

3.2 Participation de la Suisse à l'élaboration du règlement

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

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

3.3 Lien avec l'acquis de Schengen

Le règlement (UE) n° 514/2014 contient, entre autres, les dispositions d'exécution du FSI. Contre l'avis des États associés, il n'a cependant pas été formellement désigné comme relevant de l'acquis de Schengen. Or il a été notifié comme développement de l'acquis de Schengen aux États associés. Cette contradiction témoigne de son caractère ambigu. Comme son contenu revêt une importance cruciale pour la mise en œuvre du fonds, un lien formel entre ce règlement et l'acquis de Schengen a été établi dans l'accord additionnel en ce sens qu'il y est explicitement spécifié, au considérant 3, que ce règlement constitue un développement de l'acquis de Schengen, les dispositions qui y figurent étant nécessaires à l'application du fonds. En conséquence, l'accord additionnel constitue la base légale de la reprise du règlement.

¹⁷ L'AMIF est le successeur du Fonds européen pour les réfugiés, du Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers et du Fonds européen pour le retour. L'UE a considéré qu'il ne relevait pas des accords de Schengen. En conséquence, la Suisse n'y participera pas.

¹⁸ Le FSI est en réalité constitué de deux volets: le FSI Police et le FSI Frontières. Seul ce dernier est réputé relever des accords de Schengen.

3.4 Commentaire des dispositions

3.4.1 Structure

Le règlement (UE) n° 514/2014 comprend, outre le préambule, 61 articles répartis en six chapitres. Le premier chapitre contient les dispositions générales, le deuxième définit les principes régissant l'aide, le troisième pose le cadre financier des actions de l'Union, de l'aide d'urgence et de l'assistance technique; le quatrième règle les programmes nationaux, le cinquième concerne l'information, la communication, le suivi, l'évaluation ainsi que les rapports et le sixième porte sur les dispositions finales.

3.4.2 Dispositions générales

Art. 1 Objet et champ d'application

Cette disposition expose l'objet et le champ d'application du règlement. Le règlement fixe les règles générales relatives à la mise en œuvre des règlements spécifiques, à l'exemple du règlement (UE) n° 515/2014.

Art. 2 Définitions

Cette disposition explique différents termes importants utilisés dans le règlement.

3.4.3 Principes régissant l'aide

Art. 3 Principes généraux

Les règlements spécifiques prévoient que les programmes nationaux, les actions de l'Union et l'aide d'urgence sont soutenus par le FSI Frontières. Ce soutien correspond aux objectifs de l'UE et contribue à sa plus-value. Dans ce contexte, la Commission européenne et les États Schengen collaborent étroitement et veillent à ce que les intérêts du Service européen pour l'action extérieure soient pris en compte, en particulier en cas d'actions menées dans des pays tiers ou en lien avec ces derniers. Dans l'accomplissement de leurs tâches, ils veillent également à respecter les principes de rentabilité budgétaire et de proportionnalité.

Art. 4 Respect du droit de l'Union et du droit national

Les actions financées par les règlements spécifiques doivent respecter le droit de l'Union et le droit national applicables.

Art. 5 Protection des intérêts financiers de l'Union

Cette disposition oblige la Commission européenne et les États Schengen à prendre les mesures appropriées afin de combattre la fraude et toute autre activité illégale

portant atteinte aux intérêts financiers de l'UE. La Commission européenne (ou l'Office européen de lutte anti-fraude [OLAF]) effectue des contrôles et vérifications sur le territoire des États Schengen, conformément aux conditions et modalités du règlement (UE, Euratom) n° 883/2013 et du règlement (Euratom, CE) n° 2185/96.

3.4.4 Cadre financier pour les actions de l'Union, l'aide d'urgence et l'assistance technique

Art. 6 Cadre de mise en œuvre

La Commission européenne fixe le montant global mis à disposition pour les actions de l'Union, l'aide d'urgence et l'assistance technique. Elle adopte les programmes de travail correspondants et édicte les actes d'exécution requis. Les actions de l'Union, l'aide d'urgence et l'assistance technique à l'initiative de la Commission européenne peuvent être mises en œuvre directement par la Commission ou par l'intermédiaire d'agences d'exécution, ou alors, indirectement, par des entités ou des personnes autres que les États Schengen.

Art. 7 Aide d'urgence

La Commission européenne est tenue d'informer le Parlement européen et le Conseil en temps voulu lorsqu'elle décide de fournir une aide d'urgence dans les États Schengen ou dans les pays tiers. L'aide d'urgence peut prendre la forme de subventions octroyées directement aux agences de l'Union.

Art. 8 Actions de l'Union et aide d'urgence mises en œuvre dans les pays tiers ou concernant ceux-ci

Cette disposition prévoit la possibilité, pour la Commission européenne, de financer des actions de l'Union et l'aide d'urgence mises en œuvre dans les pays tiers ou concernant ceux-ci. Les demandes d'aide financière peuvent notamment être déposées par les États Schengen, les pays tiers et les organisations internationales.

Art. 9 Assistance technique à l'initiative de la Commission

À l'initiative de la Commission européenne, les mesures et les activités de préparation, de suivi, d'assistance technique et administrative, d'évaluation, d'audit et de contrôle nécessaires peuvent faire l'objet d'un soutien. Sont notamment concernés l'assistance à la préparation et à l'appréciation des projets, les évaluations, les expertises, les statistiques ainsi que les ateliers et d'autres mesures communes d'information et de formation à l'intention des autorités compétentes (autorités responsables, autorités d'audit et autorités déléguées).

3.4.5 Programmes nationaux

Art. 10 Programmation

Les objectifs des règlements spécifiques sont réalisés dans le cadre de la programmation pluriannuelle pour la période 2014–2020, sous réserve d'un examen à mi-parcours, conformément à l'art. 15.

Art. 11 Subsidiarité et proportionnalité des mesures

Les États Schengen et leurs autorités sont tenus de veiller à ce que les programmes et les tâches qu'ils mettent en œuvre et exécutent sur la base des règlements spécifiques respectent leur droit national. Les modalités de mise en œuvre et d'utilisation du soutien tiennent compte du principe de proportionnalité eu égard au niveau de soutien apporté et, de ce fait, réduisent la charge administrative et favorisent une mise en œuvre efficace.

Art. 12 Partenariat

Les États Schengen sont tenus d'organiser des partenariats entre les autorités compétentes à l'échelle nationale, régionale et locale. Ces partenariats comprennent aussi, au besoin, des organisations internationales, des organisations non gouvernementales et des partenaires sociaux; ils sont associés à la préparation, à l'exécution, au suivi et à l'évaluation des programmes nationaux. En outre, chaque État Schengen institue un comité de suivi chargé de soutenir la mise en œuvre des programmes nationaux.

Art. 13 Dialogue politique

La Commission européenne mène avec chaque État Schengen un dialogue politique au sujet de l'utilisation des moyens alloués, ce qui lui permet de constater dans quelle mesure les États Schengen contribuent à la réalisation des objectifs visés dans les règlements spécifiques. Consigné dans un procès-verbal, le résultat de ce dialogue fournit des orientations pour la préparation et l'approbation des programmes nationaux et comporte une indication de la date prévue pour soumettre les programmes nationaux des États Schengen à la Commission. Au terme du dialogue politique, la Commission informe le Parlement européen du résultat global. Lorsqu'un État Schengen et la Commission le jugent nécessaire, le dialogue politique peut être réédité à l'issue de l'examen réalisé à mi-parcours.

Art. 14 Préparation et approbation des programmes nationaux

Chaque État Schengen propose, sur la base du résultat du dialogue politique, un programme national pluriannuel pour la période 2014–2020. Ce programme comprend une description de la situation de départ dans l'État Schengen, les objectifs que l'État Schengen entend atteindre dans le domaine politique concerné, un calendrier indiquant les objectifs à atteindre avec l'aide du FSI Frontières et un plan de financement pour les sept années en question, dans lequel il conviendra de démon-

trer comment les moyens alloués seront dépensés sans dépasser la limite fixée. Outre des exemples d'actions envisagées, le programme inclut aussi des informations sur les autorités compétentes, une description synthétique du système de gestion et de contrôle envisagé, une description synthétique de l'approche retenue pour mettre en œuvre le principe de partenariat ainsi que les mécanismes et les méthodes à utiliser pour assurer sa publicité. Pour garantir une certaine uniformité, la Commission européenne élabore un modèle de programme national. Les États Schengen doivent présenter leur proposition de programme national à la Commission au plus tard trois mois après la conclusion du dialogue politique. Si un programme national ne satisfait pas à toutes les prescriptions, la Commission en informe l'État Schengen concerné dans les trois mois suivant la présentation du programme et lui demande de modifier le programme en conséquence. La Commission approuve le programme au plus tard six mois après sa présentation, pour autant que ses remarques aient été prises en compte. Elle informe le Parlement européen du résultat global. À la lumière de circonstances nouvelles ou imprévues, elle peut réexaminer le programme et, si nécessaire, ordonner sa révision pour le reste de la période de programmation.

Art. 15 Examen à mi-parcours

Un examen sera effectué en 2018, à la lumière des rapports d'évaluation intermédiaires et compte tenu de l'évolution des politiques de l'UE et de l'évolution dans les États Schengen. Les programmes nationaux sont révisés si nécessaire. La Commission européenne consigne le résultat global de cet examen dans un rapport, qu'elle présente au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions.

Art. 16 Structure du financement

Les contributions financières accordées au titre des programmes nationaux prennent la forme de subventions. La contribution du budget de l'Union ne peut excéder 75 % des dépenses éligibles totales d'un projet. Elle est portée à 90 % lorsque la réalisation d'un projet n'est pas garantie en raison de circonstances exceptionnelles ou de contraintes économiques, mettant ainsi en péril la réalisation des objectifs du programme national. La contribution du budget de l'Union peut aussi être portée à 90 % pour des actions spécifiques ou en cas de priorités stratégiques; pour l'assistance technique, elle peut même être portée à 100 % des dépenses éligibles totales.

Art. 17 Principes généraux d'éligibilité

L'éligibilité d'une dépense est déterminée sur la base de règles nationales, sauf si des règles expresses figurent dans le présent règlement ou des règlements spécifiques. Les dépenses sont éligibles si elles relèvent du champ d'application des règlements spécifiques et de leurs objectifs, si elles ont été engagées par un bénéficiaire entre 2014 et 2022 et si elles ont été déboursées par l'autorité responsable désignée entre le 1^{er} janvier 2014 et le 30 juin 2023. Les dépenses payées en 2014 sont également éligibles lorsqu'elles ont été payées par l'autorité responsable avant que celle-ci n'ait été désignée formellement, à condition que les systèmes de gestion

et de contrôle appliqués avant sa désignation formelle soient pour l'essentiel identiques à ceux en vigueur après la désignation formelle de l'autorité responsable.

Art. 18 Dépenses éligibles

Cette disposition énumère les possibilités de remboursement des dépenses éligibles et prévoit que peuvent seules être remboursées en qualité de coûts éligibles les dépenses réellement engagées et payées.

Art. 19 Dépenses inéligibles

Cette disposition établit les dépenses non éligibles. Il s'agit notamment des intérêts débiteurs et de l'achat de terrains non bâtis. La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) constitue également une dépense inéligible si elle est récupérable au titre du droit national relatif à la TVA.

Art. 20 Assistance technique à l'initiative des États Schengen

À l'initiative d'un État Schengen, pour chaque programme national, il est possible de faire valoir, dans le cadre de l'assistance technique, des dépenses liées à la mise en œuvre et à la gestion du FSI Frontières, au suivi, à l'évaluation ou à l'information et à la communication. Cela vaut aussi pour les dépenses engagées en faveur d'actions concernant le précédent cadre financier et le suivant.

Art. 21 Principes généraux des systèmes de gestion et de contrôle

Les États Schengen sont tenus de mettre en place un système de gestion et de contrôle aux fins de la mise en œuvre de leur programme national.

Art. 22 Responsabilités dans le cadre de la gestion partagée

Les États Schengen et la Commission européenne sont responsables de la gestion et du contrôle des programmes nationaux conformément à leurs responsabilités respectives, en conformité avec le principe de la gestion partagée.

Art. 23 Responsabilités des bénéficiaires

Les bénéficiaires sont tenus de coopérer pleinement avec la Commission européenne et les autorités compétentes lorsqu'elles exercent leurs fonctions et exécutent leurs tâches en relation avec le présent règlement et les règlements spécifiques.

Art. 24 Responsabilités des États Schengen

Les États Schengen sont tenus de remplir leurs obligations en matière de gestion, de contrôle et d'audit et d'assumer les responsabilités prévues par les dispositions relatives à la gestion partagée.

Art. 25 Autorités compétentes

Cette disposition définit les autorités compétentes. Il s'agit des autorités responsables, des autorités d'audit, des autorités de désignation et des autorités déléguées. Ces dernières ne sont toutefois pas impératives. Les États Schengen sont tenus d'arrêter les modalités régissant les relations entre ces autorités et la Commission européenne.

Art. 26 Désignation des autorités responsables

Après l'approbation de leur programme national par la Commission européenne, les États Schengen désignent les autorités responsables, formellement désignées au préalable compte tenu des obligations qui y sont liées. Pour assurer l'uniformité de cette procédure dans tous les États Schengen, la Commission fixe les prescriptions nécessaires dans des actes délégués.

Art. 27 Principes généraux concernant les contrôles exercés par les autorités responsables

Les autorités responsables sont tenues d'effectuer des contrôles administratifs systématiques auprès des bénéficiaires; en complément, elles procèdent à des contrôles sur place afin de vérifier les dépenses déclarées dans les comptes annuels. Lorsque des anomalies sont détectées, les autorités responsables veillent à ce que des examens plus approfondis soient réalisés afin de déterminer si le taux d'erreur est supérieur à la moyenne. Si c'est le cas, les autorités responsables prennent les mesures préventives et correctives nécessaires. La Commission européenne adopte, au moyen d'actes d'exécution, les règles nécessaires pour parvenir à une application uniforme. Les autorités responsables rédigent un rapport après chaque contrôle sur place.

Art. 28 Paiements aux bénéficiaires

Les autorités responsables sont tenues de veiller à ce que les bénéficiaires reçoivent les montants dus rapidement et sans aucune déduction (donc dans leur intégralité).

Art. 29 Fonctions de l'autorité d'audit

L'autorité d'audit est responsable de la réalisation des audits des systèmes de gestion et de contrôle ainsi que des dépenses déclarées dans les comptes annuels. Lorsque les audits sont réalisés par un organisme autre que l'autorité d'audit, celle-ci s'assure que ledit organisme dispose de l'expertise spécifique et de l'indépendance nécessaires. La Commission européenne adopte des actes délégués relatifs au statut des autorités d'audit et aux conditions que leurs audits doivent remplir.

Art. 30 Coopération avec les autorités d'audit

La Commission européenne coopère étroitement avec les autorités d'audit en particulier pour coordonner leurs plans et méthodes d'audit respectifs et clarifier les questions qui y sont liées.

Art. 31 Contrôles et audits effectués par la Commission

La Commission européenne vérifie si les États Schengen ont mis en place des systèmes de contrôle et de gestion conformes aux règlements spécifiques et si ces systèmes fonctionnent efficacement. Les collaborateurs de la Commission ou leurs mandataires peuvent, dans le respect du principe de proportionnalité, procéder à des audits ou à des contrôles sur place sous réserve de la notification d'un préavis d'au moins douze jours ouvrables adressé à l'autorité nationale compétente. Les États Schengen doivent garantir que ces personnes ont accès à toutes les informations nécessaires. Si la Commission estime que des contrôles ou des examens supplémentaires sont requis, elle en informe les États Schengen. Les institutions responsables procèdent alors aux contrôles et examens demandés avec l'accord de l'État Schengen concerné.

Art. 32 Engagements budgétaires

Les engagements budgétaires de l'UE relatifs à chaque programme national sont effectués par tranches annuelles sur la période 2014-2020. Ils sont effectués par la Commission européenne avant le 1^{er} mai de chaque année. Ainsi, la décision de la Commission approuvant un programme national constitue une décision de financement et, une fois notifiée à l'État Schengen concerné, un engagement juridique au sens du règlement budgétaire.

Art. 33 Règles communes en matière de paiements

Les paiements de la Commission européenne sont affectés à l'engagement budgétaire ouvert le plus ancien concerné. Ils revêtent la forme d'un préfinancement initial, d'un préfinancement annuel, de versements du solde annuel et d'un versement du solde final.

Art. 34 Cumul du préfinancement initial et des soldes annuels

Le total du paiement du préfinancement initial et des versements du solde annuel ne doit pas dépasser 95 % de la contribution du budget de l'UE au programme national concerné.

Art. 35 Modalités relatives au préfinancement

La Commission européenne est chargée de verser à l'autorité responsable désignée, dans un délai de quatre mois après la décision approuvant le programme national, un montant de préfinancement initial qui représente 4 % de la contribution totale du budget de l'UE à ce programme. Un montant de préfinancement annuel de 3 % de la contribution totale du budget de l'UE au programme national concerné est versé avant le 1^{er} février 2015. Pour les années 2016 à 2022, il est porté à 5 % de la contribution totale du budget de l'UE au programme en question.

Art. 36 Apurement du préfinancement

Cette disposition définit l'apurement du préfinancement et prévoit que la Commission européenne facture le montant versé à titre de préfinancement annuel au plus tard lors de l'établissement du solde final. Les États Schengen sont tenus d'adresser une demande de paiement dans les 36 mois à compter de la date à laquelle la Commission procède au paiement de la première tranche du préfinancement initial. À défaut, le montant total versé à titre de préfinancement est remboursé à la Commission.

Art. 37 Affectation interne des recettes

Cette disposition définit l'affectation interne des recettes. Elle prévoit en outre que les recettes soient versées au budget de l'Union et, en cas de réutilisation, affectées en premier lieu au financement de dépenses réalisées au titre des règlements spécifiques.

Art. 38 Définition de l'exercice

Un exercice budgétaire commence le 16 octobre de l'année n-1 et prend fin le 15 octobre de l'année n. Il doit comprendre toutes les dépenses et recettes comptabilisées par l'autorité responsable pour cette période.

Art. 39 Paiement du solde annuel

La Commission européenne procède au paiement du solde annuel et définit les bases utiles à cet effet.

Art. 40 Clôture du programme

Les États Schengen communiqueront à la Commission européenne, d'ici au 31 décembre 2023, les documents nécessaires à la clôture du programme. Après réception des documents requis, la Commission règle le solde final sur la base des documents mentionnés dans cet article en respectant les délais qui y sont fixés.

Art. 41 Interruption du délai de paiement

Cette disposition énumère les conditions qui peuvent conduire à une interruption de paiement pour une période maximale de six mois.

Art. 42 Suspension de paiement

La Commission européenne peut suspendre le paiement de tout ou partie du solde annuel, en particulier si le fonctionnement effectif du système de gestion et de contrôle du programme national présente une grave insuffisance et n'a fait l'objet d'aucune mesure de correction de la part de l'État Schengen concerné ou si les dépenses figurant dans les comptes annuels sont liées à une irrégularité. Avant de suspendre tout ou partie d'un paiement, la Commission permet à l'État Schengen

concerné de présenter ses observations. La Commission met fin à la suspension dès lors que l'État concerné a pris les mesures nécessaires.

Art. 43 Utilisation de l'euro

Les États Schengen présentent toutes les dépenses en euros. Les États Schengen dont la monnaie n'est pas l'euro convertissent en euros le montant des dépenses supportées en monnaie nationale. Ce montant est converti sur la base du taux de change comptable mensuel de la Commission européenne valable à la date de comptabilisation des dépenses.

Art. 44 Demande de paiement du solde annuel

Au plus tard le 15 février de l'année suivant la fin de l'exercice, chaque État Schengen présente à la Commission européenne les documents et informations requis au titre de l'art. 59, par. 5, du règlement (Euratom, CE) n° 966/2012. La Commission peut exceptionnellement reporter la date limite du 15 février au 1^{er} mars au plus tard. Les documents présentés tiennent lieu de demande de paiement du solde annuel. La Commission peut demander à un État Schengen de fournir des renseignements supplémentaires aux fins de l'apurement annuel des comptes. Si l'État Schengen ne les fournit pas dans le délai imparti par la Commission, celle-ci peut prendre une décision d'apurement des comptes sur la base des informations dont elle dispose. La Commission adopte les modèles de rédaction des documents au moyen d'actes d'exécution.

Art. 45 Apurement annuel des comptes

Au plus tard le 31 mai de l'année suivant la fin de l'exercice, la Commission européenne décide d'apurer les comptes annuels pour chacun des programmes nationaux. Elle fixe, au moyen d'actes d'exécution, les modalités de mise en œuvre de la procédure d'apurement annuel des comptes.

Art. 46 Corrections financières effectuées par les États Schengen

Les États Schengen sont tenus de procéder aux corrections financières requises par la Commission européenne en rapport avec les irrégularités détectées.

Art. 47 Apurement de conformité et corrections financières
par la Commission

La Commission européenne peut procéder à des corrections financières en annulant tout ou partie de la contribution de l'Union à un programme national et en procédant au recouvrement auprès de l'État Schengen concerné afin d'exclure du financement de l'Union toute dépense contraire au droit applicable. La Commission procède à des corrections financières si la violation du droit a affecté la sélection d'un projet dans le cadre du programme national ou, du moins, s'il y a un risque avéré que la violation ait eu un tel effet, ou encore, si la violation a eu une incidence sur le montant des dépenses déclarées aux fins de leur remboursement sur le budget de

l'Union, de même que s'il existe un risque avéré que la violation ait eu un tel effet. Lorsqu'elle décide d'une correction financière, la Commission respecte le principe de proportionnalité. Elle est en outre tenue de motiver son intention par écrit à l'attention de l'État Schengen concerné avant de prendre sa décision, afin que celui-ci ait la possibilité d'exprimer son avis et de renverser la présomption le cas échéant. Par ailleurs, certaines dépenses ne peuvent pas faire l'objet d'un refus de financement, par exemple pour les dépenses supportées par l'autorité responsable plus de trois ans avant que la Commission ne notifie par écrit ses conclusions à l'État Schengen. La Commission fixe, au moyen d'actes d'exécution, les modalités de mise en œuvre de la procédure d'apurement de conformité en ce qui concerne les mesures à prendre relatives à l'adoption de la décision et à son exécution.

Art. 48 Obligations des États Schengen

L'application d'une correction financière par la Commission européenne n'affecte nullement l'obligation de l'État Schengen de procéder aux recouvrements prévus et de récupérer l'aide d'État.

Art. 49 Remboursement

Tout remboursement doit avoir lieu au plus tard deux mois après l'émission de l'ordre de recouvrement. À défaut, des intérêts moratoires sont perçus.

Art. 50 Principes

Cette disposition régit la procédure de dégage­ment. Sont déga­gés les montants correspondant à un engagement non couvert par le pré­financement initial et annuel et par une demande de paiement avant le 31 décembre de la deuxième année suivant celle au cours de laquelle l'engagement budgétaire a eu lieu. Une autre règle s'applique aux engagements de la dernière année de la période ainsi qu'aux engagements encore ouverts au dernier jour d'éligibilité des dépenses.

Art. 51 Cas d'exception au dégage­ment

Cette disposition définit les exceptions au dégage­ment. Elle tient compte du fait que les États Schengen peuvent parfois ne pas mettre en œuvre les actions comme prévu et ne pas utiliser les moyens correspondants en raison de procédures judiciaires ou de recours administratifs ayant un effet suspensif ou encore dans des cas de force majeure. Pour pouvoir tirer parti de cette disposition, les États Schengen doivent communiquer les informations requises à la Commission européenne avant le 31 janvier afin que le montant puisse être payable à la fin de l'année précédente.

Art. 52 Procédure

La Commission européenne informe dès que possible les États Schengen en cas de risque de dégage­ment et leur en communique le montant. L'État Schengen concerné dispose d'un délai de deux mois pour donner son consentement au montant devant faire l'objet du dégage­ment ou faire part de ses observations. La Commission

procède au dégage­ment d'office au plus tard neuf mois après expiration de la dernière date limite.

3.4.6 Information, communication, suivi, évaluation et rapports

Art. 53 Information et publicité

Les États Schengen sont chargés de mettre en place un site web ou un portail Internet fournissant des informations sur les programmes nationaux. Ils doivent en outre veiller à ce que les bénéficiaires potentiels soient informés sur les possibilités de financement au titre des programmes nationaux et aient accès aux bases légales spécifiques. De plus, ils doivent assurer la transparence de la mise en œuvre des programmes nationaux et tenir une liste des actions soutenues par chaque programme national, accessible sur le site web ou le portail Internet. La liste des actions contient des informations actualisées sur les bénéficiaires finals, les noms des projets et le montant du financement alloué par l'Union. Ne tombent pas sous le coup de cette réglementation les informations qui ne peuvent être publiées en raison de leur nature confidentielle. La Commission européenne adopte des actes délégués pour définir les règles applicables aux campagnes publiques d'information et de publicité et les campagnes d'information destinées aux bénéficiaires. De même, la Commission définit, au moyen d'actes d'exécution, les caractéristiques techniques des campagnes d'information et de publicité.

Art. 54 Rapports de mise en œuvre

L'autorité responsable soumet à la Commission européenne un rapport annuel sur la mise en œuvre de chaque programme national. Pour la période de 2016 à 2022, elle lui remet ce rapport d'ici au 31 mars de chaque année. Le rapport soumis en 2016 couvre les exercices 2014 et 2015. Les États Schengen sont également tenus de présenter à la Commission un rapport final sur la mise en œuvre des programmes nationaux au plus tard le 31 décembre 2023. Cette disposition définit en outre les thèmes à aborder dans les rapports. À compter de la date de réception d'un rapport, la Commission dispose de quinze jours ouvrables pour indiquer à l'État Schengen si son rapport ne remplit pas les conditions requises. De plus, dans les deux mois à compter de la date de réception du rapport, la Commission fait part à l'État Schengen concerné de ses observations concernant le rapport annuel de mise en œuvre. Si la Commission ne transmet aucune observation dans ce délai, le rapport est réputé accepté. La Commission adopte, au moyen d'actes d'exécution, les modèles à utiliser pour la rédaction des rapports annuels et finals de mise en œuvre.

Art. 55 Cadre commun de suivi et d'évaluation

La Commission assure le suivi régulier du présent règlement et des règlements spécifiques; s'il y a lieu, elle le fait en coopération avec les États Schengen. Un cadre commun de suivi et d'évaluation est établi en vue de mesurer, notamment, la pertinence et l'efficacité des actions au vu des objectifs du présent règlement et des

règlements spécifiques. La Commission est habilitée à adopter des actes délégués en vue de poursuivre l'élaboration du cadre commun de suivi et d'évaluation. Les États Schengen sont tenus de communiquer à la Commission les informations nécessaires au suivi et à l'évaluation du présent règlement et des règlements spécifiques.

Art. 56 Évaluation des programmes nationaux par les États Schengen

Les États Schengen sont tenus de procéder aux évaluations visées à l'art. 57. Les évaluations sont effectuées par des experts fonctionnellement indépendants des autorités responsables, des autorités d'audit et des autorités déléguées. La Commission européenne donne des orientations sur la manière d'effectuer les évaluations. Les évaluations sont rendues publiques dans leur intégralité, sauf si l'accès aux informations qui y figurent est limité en raison de leur nature confidentielle.

Art. 57 Rapports d'évaluation des États Schengen et de la Commission

Cette disposition énumère les rapports d'évaluation que les États Schengen doivent soumettre à la Commission européenne et fixe les délais en la matière. Se fondant sur ces rapports, la Commission présente deux rapports d'évaluation au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, dans le respect des délais impartis: un rapport d'évaluation intermédiaire sur la mise en œuvre du présent règlement et des règlements spécifiques, et un rapport d'évaluation *ex post* sur les effets du présent règlement et des règlements spécifiques. L'évaluation *ex post* de la Commission traite aussi de l'incidence des règlements spécifiques sur le développement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, notamment du point de vue de leur contribution à la réalisation des objectifs suivants: la mise en place d'une culture commune de sécurité aux frontières, la coopération des autorités répressives et la gestion des crises. Tous les rapports d'évaluation sont publiés dans leur intégralité, sauf si l'accès aux informations qui y figurent est limité en raison de leur nature confidentielle.

3.4.7 Dispositions finales

Articles 58 à 61 Dispositions finales

Les art. 58 à 61 contiennent les dispositions finales. L'art. 58 confère à la Commission européenne le pouvoir d'adopter des actes délégués pour la période du 21 mai 2014 au 21 mai 2021. L'art. 59 prévoit que la Commission soit assistée par le comité des Fonds «Asile, migration et intégration» et «Sécurité intérieure». Aux termes de l'art. 60, le Parlement européen et le Conseil réexaminent le présent règlement au plus tard le 30 juin 2020 sur proposition de la Commission. L'art. 61 fixe l'entrée en vigueur du règlement au 21 mai 2014 et précise qu'il est applicable à partir du 1^{er} janvier 2014.

4 Conséquences

4.1 Conséquences de l'accord additionnel pour la Confédération

4.1.1 Conséquences financières

La dotation prévue pour la mise en œuvre du FSI Frontières s'élevé à 2,76 milliards d'euros pour la période 2014–2020, les contributions financières des États associés n'étant pas comprises dans les 2,76 milliards d'euros. En conséquence, l'enveloppe financière devrait être plus élevée et dépasser le montant indiqué à l'art. 5 du règlement (UE) n° 515/2014.

Les crédits annuels sont autorisés par le Parlement européen et le Conseil dans les limites du cadre financier pluriannuel (cf. art. 5, par. 2, du règlement [UE] n° 515/2014). En 2016, la Commission européenne a réexaminé le fonctionnement du cadre financier pluriannuel pour la période 2014–2020 et tenu pleinement compte de la situation économique et des projections macroéconomiques actuelles. Elle propose de renforcer d'environ 13 milliards d'euros le cadre financier pluriannuel pour la période de 2017 à 2020. Une enveloppe de 2549 millions d'euros serait affectée à la rubrique 3 «Sécurité et citoyenneté»¹⁹ et une autre, de 1822 millions d'euros, au budget 2017 de l'UE pour la gestion de la crise migratoire et le renforcement de la sécurité. Dans ces circonstances, il est probable que l'enveloppe financière du FSI Frontières soit augmentée, ce qui conduirait parallèlement à une augmentation de la contribution suisse.

Les modalités de la participation financière de la Suisse au FSI Frontières sont définies à l'art. 10 et dans l'annexe de l'accord additionnel (cf. ch. 2.3). Le calcul des contributions annuelles de la Suisse se base sur la clé de répartition Schengen prévue à l'art. 11, par. 3, AAS. Il s'agit d'abord de déterminer la proportion du PIB annuel de la Suisse par rapport à la somme des PIB de tous les participants (États Schengen de l'UE impliqués et États associés à Schengen). 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.

Comme mentionné au ch. 2.3, le montant définitif de la contribution financière de la Suisse au FSI Frontières sera calculé en 2019, en fonction des chiffres du PIB des années 2013 à 2017, lesquels seront disponibles le 31 mars 2019. Il n'est donc pas possible, à l'heure actuelle, d'articuler des chiffres définitifs concernant le coût de la participation suisse à ce fonds.

Le message relatif à la reprise du règlement (UE) n° 515/2014 partait du principe que les répercussions financières sur le budget de la Confédération s'élevaient à quelque 129 millions de francs (117,3 millions d'euros) sur l'ensemble de la durée du FSI Frontières. Des estimations récentes prévoient des répercussions de 144 millions de francs (131,1 millions d'euros). La contribution annuelle de la Suisse de-

¹⁹ La rubrique 3 «Sécurité et citoyenneté» englobe la justice et les affaires intérieures, la protection des frontières, la politique d'immigration et d'asile, la santé publique, la protection des consommateurs, la culture, la jeunesse, l'information et le dialogue avec les citoyens. De plus amples informations sur le cadre financier pluriannuel sont accessibles par le lien ci-après: http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_fr.cfm.

vrait quant à elle se monter à quelque 20,6 millions de francs (18,7 millions d'euros) sur sept ans.

La valeur estimative a été revue à la hausse du fait que la moyenne des PIB sera vraisemblablement plus élevée et passera de 4,25 % à 4,75 %. Les besoins supplémentaires d'environ 15 millions de francs qui en découlent ont été inscrits au budget 2018 avec planification des tâches et plan financier 2019-2021 intégrés.

Au total, 144 millions de francs ont dès lors été inscrits au budget 2018 avec planification des tâches et plan financier 2019–2021²⁰ pour le FSI Frontières. En raison de la participation tardive de la Suisse, le premier versement n'aura vraisemblablement lieu qu'au second semestre 2018; il inclura tous les montants dus rétroactivement à compter de 2014.

4.1.2 Début des paiements de la Suisse en faveur du fonds

L'art. 19 de l'accord additionnel (cf. ch. 2.3) précise que les parties contractantes doivent appliquer l'accord additionnel à titre provisoire dès le lendemain de sa signature, indépendamment de toute obligation constitutionnelle. Le Conseil fédéral estime que les conditions requises pour une application provisoire de l'accord additionnel ne sont cependant pas réunies. Aussi la Commission européenne a-t-elle d'ores et déjà été informée que la Suisse ne pourra contribuer au FSI Frontières que lorsque les procédures internes d'approbation nécessaires à l'accord additionnel seront définitivement closes. Dans l'hypothèse où l'accord additionnel serait signé à l'automne 2017, la Suisse pourrait vraisemblablement participer au FSI Frontières à partir de l'été 2018, avec effet rétroactif à compter de l'année 2014. Les travaux préparatoires en vue de la mise en œuvre du FSI Frontières ont cependant déjà été lancés pour parer au risque que la Suisse ne puisse, en raison de sa participation tardive, utiliser l'intégralité des moyens à sa disposition.

4.1.3 Frein aux dépenses

En vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Constitution, Cst.²¹, doivent notamment être adoptées à la majorité des membres de chaque conseil (majorité qualifiée) les dispositions relatives aux subventions si elles entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs (frein aux dépenses). En l'occurrence, c'est la notion de «nouvelles» dépenses qui est déterminante. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral sur le référendum financier dans les cantons, on entend par dépenses liées (par opposition aux nouvelles dépenses) les dépenses « dont le principe et l'étendue sont fixés par une norme légale [...] ou qui sont absolument indispensables à l'accomplissement des

²⁰ Toutes les contributions obligatoires à des organisations internationales qui sont intégrées dans les chiffres du SEM apparaissent dans le domaine des transferts au poste «A2310.0155 Collaboration internationale dans le domaine des migrations» par le compte 363 10010000 «Contributions obligatoires à des organisations internationales».

²¹ RS 101

tâches administratives ordonnées par la loi. ». Étant donné que, de par l'AAS, la Suisse s'est en principe engagée à reprendre et à mettre en œuvre les développements de l'acquis de Schengen (cf. ch. 1), il ne saurait être ici question d'une «nouvelle» dépense dans l'esprit du frein aux dépenses. L'arrêté fédéral n'est par conséquent pas soumis à ce frein.

4.1.4 Conséquences sur le plan du personnel

Le SEM emploie actuellement du personnel pour la gestion du fonds à raison de deux équivalents plein temps, ce qui correspond à la charge actuellement allouée au Fonds pour les frontières extérieures. Lors du contrôle annuel du système de gestion et de contrôle, le SEM (autorité responsable) et le Contrôle fédéral des finances (autorité d'audit) vérifient si les effectifs actuels du personnel suffiront et si les ressources en matière de personnel sont adéquates et suffisantes pour continuer d'assumer les tâches administratives liées au fonds. En cas de besoins supplémentaires, il conviendra en premier lieu de s'efforcer de procéder à des réajustements au sein du SEM.

Comme indiqué au ch. 4.1.6, les coûts liés à la gestion et au personnel pourront en partie au moins être compensés par des contributions du fonds allouées au titre des prestations d'assistance technique.

4.1.5 Ressources allouées à la Suisse

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

Pour que ces ressources lui soient allouées, la Suisse doit prouver qu'elle a réalisé des actions nationales et présenter à la Commission européenne, d'ici au 15 février de l'année suivant l'exercice budgétaire concerné, un rapport sur la réalisation de ses programmes nationaux, une comptabilité des paiements effectués ainsi qu'un résumé des rapports finaux d'évaluation et des contrôles effectués. La transmission de ces documents constitue une demande de paiement des ressources annuelles allouées (art. 16, par. 1, de l'accord additionnel).

Les versements en faveur de la Suisse en provenance du FSI Frontières sont assurés pour autant que la Commission européenne approuve le programme national de la Suisse avant le 31 décembre 2020, ce qui devrait être possible même si la Suisse ne participera au FSI Frontières qu'à partir de 2019.

Il est à l'heure actuelle impossible de dire si, lors de l'examen à mi-parcours du FSI Frontières, la Suisse recevra d'autres dotations en plus des allocations déjà prévues, qui s'élèvent à environ 20 millions de francs

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

4.1.6 Prestations d'assistance technique

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

4.1.7 Planification de projets

Dans le cadre du FSI Frontières, un programme national sera élaboré pour la période 2014–2020. Il définira l'utilisation prévue des ressources allouées en provenance de ce fonds (art. 9 du règlement [UE] n° 515/2014). Les dotations que les États Schengen reçoivent au titre du FSI Frontières sont liées à des projets. Ainsi, pour pouvoir bénéficier de ces dotations, il est impératif de réaliser des projets nationaux qui correspondent aux objectifs du FSI Frontières. L'art. 6, par. 2, du règlement (UE) n° 515/2014 prévoit que les États Schengen ou associés doivent consacrer une part minimale des dotations à certains domaines. Il est toutefois possible de déroger à cette règle pour des motifs sérieux.

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

Le 4 novembre 2013, des échanges ont eu lieu entre la Suisse et la Commission européenne dans le cadre du dialogue politique bilatéral au sujet de l'usage que la

Suisse compte faire des ressources allouées par le truchement du FSI Frontières. Il en est ressorti que les priorités stratégiques à intégrer dans la programmation ne devaient en principe pas être que nationales, mais également européennes. Pour la Suisse, les ressources doivent être consacrées avant tout aux projets liés à la mise en œuvre de la stratégie de gestion intégrée des frontières.

Ainsi, les ressources allouées doivent être utilisées en premier lieu pour des actions dans des pays tiers et pour le contrôle des frontières dans le but de remédier au risque d'attentats, au nombre croissant de passagers et à la migration illégale. Une partie des ressources doit être consacrée au détachement d'officiers de liaison pour les questions d'immigration (Immigration Liaison Officers; ILO) et d'un officier de liaison avec les compagnies aériennes (Airline Liaison Officers; ALO) appelé à conseiller les compagnies aériennes en matière de contrôle des documents. En outre, les capacités aux frontières aériennes extérieures de la Suisse doivent être accrues et l'infrastructure existante améliorée, par exemple par l'introduction de contrôles automatisés aux frontières. Les futurs développements de l'acquis de Schengen dans le domaine du contrôle des frontières devront par ailleurs être pris en compte. Ces priorités ont fait l'objet d'une consultation avec la Commission européenne, dans le cadre d'une première ébauche de programme national.

Pour que la Suisse puisse faire pleinement valoir les ressources financières prévues, de quelque 19 millions d'euros, issues du FSI Frontières, il faut s'attendre à ce que le budget à allouer au projet sur la base d'un taux de financement maximal de 75 % ou 90 % s'élève à environ 21 à 26 millions d'euros.

Afin de minimiser le risque que la Suisse ne puisse utiliser pleinement les ressources qui lui sont allouées en raison de sa participation tardive au FSI Frontières, des premiers projets FSI sont déjà élaborés. Tous les paiements destinés aux responsables de projet sont cependant effectués sous réserve de l'entrée en vigueur des bases légales correspondantes.

4.1.8 Système de gestion et de contrôle

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

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

L'autorité d'audit vérifie si le système de gestion et de contrôle mis en place est efficace. À cet effet, elle examine les contrôles administratifs et les contrôles effectués sur place par l'autorité responsable. De plus, il lui incombe de transmettre son attestation d'audit à la Commission européenne comme partie intégrante des demandes de paiement.

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

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

Les trois autorités désignées en Suisse sont les suivantes:

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

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

L'autorité responsable a déjà mis en place les structures de gestion et de contrôle nécessaires conformément aux dispositions de la Commission européenne. Le système de gestion et de contrôle a été examiné en décembre 2016/janvier 2017 par le Contrôle fédéral des finances en sa qualité d'autorité d'audit et jugé satisfaisant. La Commission européenne en a été informée (art. 13 de l'accord additionnel). Tout comme la planification de projet (cf. ch. 4.1.4), le système de gestion et de contrôle a été désigné sous réserve de l'entrée en vigueur des bases légales pertinentes.

4.2 Conséquences pour les cantons

Ni l'accord additionnel ni l'échange de notes relatif à la reprise du règlement (UE) n° 514/2014 n'entraîneront des dépenses supplémentaires ou des conséquences en matière de personnel pour les cantons.

L'accord additionnel crée les conditions nécessaires pour soutenir financièrement des projets cantonaux au moyen de contributions allouées par le fonds.

5 Relation avec le programme de la législature

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019²², ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019²³. Il constitue un développement de l'acquis de Schengen à mettre en œuvre dans le délai imparti.

²² FF 2016 981

²³ FF 2016 4999

6 Aspects juridiques

6.1 Compatibilité avec les autres obligations internationales de la Suisse

L'accord additionnel est sans effet sur les autres engagements internationaux de la Suisse.

6.2 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur l'art. 54, al. 1, de la Cst., qui dispose que 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, de la loi du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale [LParl]; art. 7a de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA]).

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, en particulier compte tenu du montant de la contribution financière à fournir. Il doit donc être approuvé par l'Assemblée fédérale.

Règlement (UE) n° 514/2014

Le règlement (UE) n° 514/2014 est contraignant sur le plan légal. Sa notification par l'UE et la réponse de la Suisse constituent un échange de notes qui représente, du point de vue de la Suisse, un traité de droit international public.

Aucune loi ni aucun traité international n'habilitent le Conseil fédéral à conclure de sa seule compétence l'échange de notes relatif à la reprise du présent règlement. L'échange de notes ne saurait pas plus être qualifié de traité international de portée mineure. En effet, même si le règlement s'adresse en premier lieu aux autorités et bien que son contenu soit de nature uniquement administrative et technique, il prévoit également la possibilité que des contrôles soient effectués en Suisse par des autorités étrangères. De plus, il est étroitement lié au règlement (UE) n° 515/2014, qui entraîne pour la Suisse de nouveaux droits et obligations ainsi que des dépenses considérables. Aussi l'échange de notes concernant la reprise du règlement (UE) n° 514/2014 doit-il également être approuvé par l'Assemblée fédérale.

6.3 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), s'ils prévoient l'adhésion à une organisation internationale (ch. 2) ou s'ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales (ch. 3). Conformément à l'art. 22, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement²⁴, 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. Les dispositions qui doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale conformément à l'art. 164, al. 1, Cst. sont considérées comme importantes.

Accord additionnel

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 de ce dernier. L'accord additionnel ne prévoit pas l'adhésion à une organisation internationale et sa mise en œuvre n'exige pas l'adoption de lois fédérales.

Cependant, l'accord additionnel contient, entre autres, des dispositions sur la participation financière de la Suisse au FSI Frontières 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 e, Cst.

Règlement (UE) n° 514/2014

Le présent échange de notes concernant la reprise du règlement (UE) n° 514/2014 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 contient notamment des dispositions sur la participation financière de la Suisse au FSI Frontières et la réalisation de contrôles sur place, effectués en Suisse conjointement par les organes européens et les organes de contrôle nationaux. Il s'agit là 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.

Par conséquent, l'approbation de l'accord additionnel et de l'échange de notes concernant la reprise du règlement (UE) n° 514/2014 est soumise au référendum facultatif, 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).

²⁴ RS 171.10

6.4 Procédure de consultation

Comme mentionné au ch. 6.3, l'arrêté fédéral portant approbation de l'accord additionnel relatif à la participation de la Suisse au Fonds pour la sécurité intérieure et de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise du règlement (UE) n° 514/2014 est soumis au référendum facultatif. D'un point de vue strictement formel, une consultation devrait dès lors être organisée conformément à l'art. 3, al. 1, let. c, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo)²⁵.

En l'espèce, il a toutefois été renoncé à la consultation car la procédure de consultation relative à la reprise du règlement (UE) n° 515/2014 portant création du Fonds pour la sécurité intérieure menée entre le 4 novembre 2015 et le 15 février 2016 englobait tant l'accord additionnel que le règlement (UE) n° 514/2014²⁶. Par ailleurs, l'accord additionnel avait été joint au dossier de consultation. Ni l'accord additionnel ni le règlement (UE) n° 514/2014 n'ont été modifiés depuis lors.

Lors de la consultation, 47 avis avaient été formulés. L'UDC mise à part, tous les participants ont approuvé ce développement de l'acquis de Schengen.

Comme la position des cantons, des partis politiques et des milieux intéressés de l'économie privée est connue, une consultation au sujet de l'adoption de l'accord additionnel et de l'échange de notes concernant la reprise du règlement (UE) n° 514/2014 ne devrait pas apporter de nouvelles informations. Par ailleurs, les cantons ont pu suivre l'élaboration du règlement (UE) n° 514/2014 étant donné que la Suisse a pu participer à l'élaboration de cet acte en vertu de la décision du COREPER du 18 avril 2012.

Sur la base de ces considérations et en vertu de l'art. 3a, al. 1, let. b, LCo, aucune procédure de consultation ne sera organisée.

6.5 Mise en œuvre dans le droit national

L'accord additionnel est directement applicable et ne doit pas être transposé dans une loi. Par analogie avec l'accord MEDIA²⁷ conclu avec l'UE, les dispositions relatives au contrôle financier qui figurent dans l'accord additionnel remplaceront la procédure d'autorisation prévue à l'art. 271, al. 1, du Code pénal (CP)²⁸ pour l'exercice d'actes officiels sur le territoire suisse. Aussi, l'autorisation requise en vertu du CP afin que les organes de l'UE puissent réaliser des contrôles en rapport avec le FSI Frontière est-elle réputée accordée.

²⁵ RS 172.061

²⁶ Cf. www.droitfederal.admin.ch > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2015 > EJPD

²⁷ Accord du 11 octobre 2007 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne dans le domaine de l'audiovisuel, établissant les termes et conditions pour la participation de la Confédération suisse au programme communautaire MEDIA 2007, RS 0.784.405.226.8.

²⁸ RS 311.0

La reprise du règlement (UE) n° 514/2014 n'implique aucune modification de la législation suisse, dans la mesure où il s'agit d'un acte détaillé de l'UE qui est directement applicable.