

14.060

Message

portant approbation de l'arrangement entre la Suisse et l'Union européenne sur les modalités de la participation de la Suisse au Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO)

du 3 septembre 2014

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'arrêté fédéral portant approbation de l'arrangement entre la Suisse et l'Union européenne sur les modalités de la participation de la Suisse au Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO).

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

3 septembre 2014

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Didier Burkhalter
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Le 19 juin 2011, le Bureau européen d'appui en matière d'asile (European Asylum Support Office, EASO) a été officiellement institué à Malte. Partie intégrante du régime d'asile européen commun (RAEC), l'EASO a pour mission de favoriser la coopération pratique dans le domaine de l'asile et d'aider les Etats membres de l'Union européenne (UE) dans l'accomplissement de leurs obligations européennes et internationales relatives à l'accueil des personnes nécessitant une protection. L'EASO fait office de centre de compétences pour les questions d'asile et apporte son soutien aux Etats membres de l'UE dont les dispositifs d'asile et les capacités d'accueil sont soumis à des pressions particulières. Il est habilité à détacher des équipes d'appui dans ces Etats membres en vue de fournir une aide pratique sur place. Par ailleurs, il a également pour mandat de gérer les flux d'informations sur les pays de provenance, de coordonner au niveau européen les formations destinées aux praticiens de l'asile et de mettre sur pied un centre d'analyse et d'information relatif à la situation de l'asile dans chaque Etat membre.

Le règlement de l'UE portant création de l'EASO prévoit que les Etats associés à la collaboration Dublin mais qui ne sont pas membres de l'UE, à savoir la Norvège, l'Islande, le Liechtenstein et la Suisse, peuvent prendre part aux activités de l'EASO. Ces quatre pays ont mené des négociations conjointes à cette fin. En participant à l'EASO, la Suisse améliore sa marge de manœuvre en matière d'asile tout en accédant à de précieuses informations.

Concernant la participation du personnel suisse aux équipes d'appui détachées par l'EASO, il est prévu de recourir avant tout à des spécialistes de l'Office fédéral des migrations (ODM). La contribution financière de la Suisse et des autres Etats associés intervient au prorata du PIB du pays par rapport au PIB de l'ensemble des Etats participant à l'EASO. Cette clé de répartition a déjà été utilisée dans des accords antérieurs, notamment dans le cadre de la coopération Schengen.

L'arrangement prévoit que la Suisse participe à toutes les activités de l'EASO et qu'elle peut siéger en qualité d'observatrice au sein de son conseil d'administration. Désormais, la Suisse pourra donc soutenir activement les efforts de l'EASO en vue de renforcer le système Dublin et de pallier les insuffisances qui existent dans des Etats Dublin. Inversement, la Suisse pourra elle aussi compter sur l'appui de l'EASO si son régime d'asile devait être soumis à une pression particulière. Si la Suisse n'a pas le droit de vote concernant les engagements opérationnels, elle reste par contre libre de décider du nombre et du profil des experts qu'elle entend détacher et de la durée de leur engagement. Le Bureau d'appui n'a pas de pouvoir d'instruction à l'égard des autorités nationales. Par exemple, le règlement EASO interdit expressément à l'EASO d'influencer les décisions des autorités des Etats membres compétentes en matière d'asile concernant les demandes individuelles de protection internationale.

L'arrangement relatif à la participation de la Suisse au Bureau d'appui revêt un caractère statique c.-à-d. que la Suisse n'est pas tenue d'en reprendre tous les développements juridiques. Si nécessaire, un développement peut être repris en adaptant l'arrangement.

Message

1 Présentation du projet

1.1 Contexte

Les nombreux conflits et les crises qui ont éclaté ces dernières années, par exemple en Afrique du Nord et en Syrie, ont renforcé les mouvements migratoires vers l'Europe. Chaque jour, des migrants fuient la guerre et la misère et partent à la recherche de meilleures conditions de vie, souvent en traversant la Méditerranée, au péril de leur vie. Si les Etats du sud de l'Europe sont aujourd'hui en première ligne, d'autres pays européens ressentent eux aussi les effets de ces flux migratoires. Il est donc nécessaire de trouver des solutions communes et de renforcer la coopération dans le domaine de l'asile pour faire face à ces défis. En 1999 déjà, l'UE avait décidé d'instaurer un régime d'asile européen commun (RAEC) en vue d'harmoniser les systèmes d'asile des Etats membres. Le RAEC se compose entre autres de différentes directives (directives Accueil¹, directive Qualification², directive Procédure³) ainsi que des règlements Dublin III⁴ et Eurodac⁵.

Dans le cadre de son association à Dublin, la Suisse n'est concernée que par le règlement Dublin III, le règlement Eurodac et les ordonnances d'exécution correspondantes. En outre, sur la base de son association à Schengen, la Suisse a repris la directive sur le retour, qui vise à harmoniser les procédures de renvoi des ressortissants d'un Etat tiers qui se tiennent illégalement dans les Etats membres. Les directives Accueil, Qualification et Procédure ne font quant à elles pas partie de l'acquis de Schengen/Dublin et ne sont par conséquent pas contraignantes pour la Suisse.

¹ Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), JO L 180 du 29.6.2013, p. 96.

² Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte), JO L 337 du 20.12.2011, p. 9.

³ Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), JO L 180 du 29.6.2013, p. 60.

⁴ Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), JO L 180 du 29.6.2013, p. 31.

⁵ Règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des Etats membres et Europol à des fins répressives, et modifiant le règlement (UE) n° 1077/2011 portant création d'une 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 (refonte), JO L 180 du 29.6.2013, p. 1.

Afin d'encourager la coopération entre les Etats membres de l'UE dans le domaine de l'asile, le Parlement européen et le Conseil ont édicté, le 19 mai 2010, le règlement (UE) n° 439/2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile⁶. Ce bureau, l'EASO, a pour mission de renforcer la coopération dans le domaine de l'asile et d'aider les Etats membres de l'UE à s'acquitter de leurs obligations européennes et internationales relatives à l'accueil de personnes nécessitant une protection. Il fait office de centre de compétences pour les questions en matière d'asile et apporte son soutien aux Etats membres de l'UE dont les dispositifs d'asile et les capacités d'accueil sont soumis à des pressions particulières. L'EASO est habilité à détacher des équipes d'appui dans ces Etats membres en vue de fournir une aide pratique sur place. Par ailleurs, il a également pour mandat de gérer les flux d'informations sur les pays de provenance, de coordonner au niveau européen les formations destinées aux praticiens de l'asile et de mettre sur pied un centre d'analyse et d'information relatif à la situation de l'asile dans chaque Etat membre.

La Suisse a tout intérêt à ce que les procédures d'asile répondent à des normes comparables dans tous les Etats européens. En effet, le système suisse de l'asile est étroitement lié à celui des Etats de l'UE par le biais du système Dublin. Celui-ci étant tributaire du bon fonctionnement des systèmes en vigueur dans les Etats de l'UE, la Suisse soutient les efforts de ces pays en vue de standardiser leurs normes. C'est la raison pour laquelle la Suisse souhaite participer à l'EASO.

Le règlement portant création de l'EASO n'est pas un développement juridique de l'acquis de Schengen/Dublin. Il prévoit toutefois que les Etats non-membres de l'UE qui sont associés à la collaboration Dublin, à savoir la Norvège, l'Islande, le Liechtenstein et la Suisse, peuvent prendre part aux activités de l'EASO (consid. 24 et art. 49, par. 1). Ces quatre Etats ont décidé de participer à l'EASO et de mener des négociations conjointes avec la Commission européenne. Néanmoins, celles-ci ont abouti à quatre arrangements séparés avec l'UE.

L'arrangement entre la Suisse et l'UE a été paraphé à Bruxelles le 28 juin 2013. Le Conseil fédéral l'a approuvé le 26 mars 2014. Le 10 juin 2014, l'arrangement a été signé à Bruxelles, sous réserve de sa ratification. La nouvelle disposition constitutionnelle sur la gestion de l'immigration, acceptée par le peuple le 9 février 2014, n'a aucune incidence juridique sur cet arrangement avec l'UE. A ce jour, cette dernière n'a d'ailleurs pas non plus établi de lien entre ces deux dossiers.

1.2 Résultats de la procédure de consultation

La procédure de consultation s'est déroulée du 26 mars au 3 juillet 2014.

La grande majorité des participants à la consultation sont favorables au projet. Ils estiment en effet qu'en participant à l'EASO, la Suisse contribuera à consolider le système Dublin.

Pour cette raison, l'arrangement entre la Suisse et l'UE sur les modalités de la participation de la Suisse à l'EASO est soumis au Parlement pour adoption.

⁶ Règlement (UE) n° 439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile, JO L 132 du 29.5.2010, p. 11.

Le rapport des résultats fournit des informations détaillées sur la procédure de consultation⁷.

2 Le Bureau d'appui en matière d'asile (European Asylum Support Office, EASO)

2.1 Base juridique, organisation et activités principales de l'EASO

L'EASO est une agence de l'UE créée par le règlement (UE) n° 439/2010⁸.

La structure administrative et de gestion de l'EASO comprend un conseil d'administration, un directeur exécutif et le personnel du Bureau d'appui.

Le conseil d'administration est l'organe de programmation et de planification du Bureau. Ses fonctions sont définies à l'art. 29 du règlement EASO. Il doit notamment nommer le directeur exécutif et adopter les programmes de travail et le budget de l'EASO ainsi que les rapports annuels sur la situation en matière d'asile dans l'UE.

Le conseil d'administration veille à ce que le Bureau d'appui s'acquitte des tâches qui lui ont été confiées. Il comprend un représentant par Etat membre lié par le règlement – à l'exception du Danemark, qui a un statut d'observateur –, deux représentants de la Commission européenne et un représentant du HCR, sans droit de vote. Les Etats associés à Dublin (Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse) sont invités à participer aux débats du conseil d'administration en qualité d'observateurs depuis la fin des négociations sur la participation à l'EASO, en 2013.

L'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (agence Schengen chargée de la protection des frontières Frontex) assiste et contribue à certains débats du conseil d'administration, notamment lorsqu'il y est question de la situation de l'asile dans l'UE, des systèmes d'alerte rapide, de préparation et gestion de crise, ou de la situation en Grèce.

Nommé pour cinq ans par le conseil d'administration, le directeur exécutif de l'EASO est chargé de l'administration générale du Bureau d'appui. Son mandat peut être prolongé pour une durée maximale de trois ans. Robert K. Visser est le premier à occuper ce poste. L'EASO compte actuellement 76 collaborateurs.

Un «forum consultatif» a été institué afin de favoriser la communication avec la société civile. Régulièrement consulté, ce forum se compose de représentants de la société civile (organisations non gouvernementales, établissements d'enseignement supérieur, autorités judiciaires, etc.) et d'autres acteurs opérant dans le domaine de l'asile.

L'EASO fournit aux Etats membres de l'UE un appui pratique fondé sur une approche ascendante (dite «bottom-up») afin de favoriser l'harmonisation des procédures d'asile au sein de l'UE. Entre autres activités, l'EASO fournit notamment:

⁷ Cf. www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2014 > Département fédéral de justice et police

⁸ Règlement (UE) n° 439/2010 du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 portant création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile, JO L 132 du 29.5.2010, p. 11.

- une *aide à long terme*: soutenir et renforcer la qualité générale des procédures d’asile au moyen de formations communes, d’un programme de formation commun et de services généraux;
- une *aide spécifique*: fournir une assistance sur mesure, renforcer les capacités et assurer un contrôle de qualité;
- une *aide d’urgence*: organiser des mesures de solidarité en faveur des Etats membres soumis à des pressions particulières, en leur apportant un appui et une assistance temporaires pour mettre en place ou adapter leurs régimes d’asile;
- une *aide en matière d’information*: saisir, échanger et traiter des informations et des données, analyser et évaluer les tendances à l’échelle européenne;
- une *aide de solidarité*: soutenir les Etats membres lors de l’installation et de la réinstallation de réfugiés reconnus et de requérants d’asile;
- une *aide à des pays tiers (dimension externe)*: soutenir les partenariats avec les pays tiers en vue de trouver des solutions communes (par ex. en renforçant les capacités ou en mettant en place des programmes régionaux de protection).

En outre, l’EASO contribue au mécanisme d’alerte rapide, de préparation et de gestion de crise, tel qu’il est prévu à l’art. 33 du règlement Dublin III⁹. Ce mécanisme de prévention vise à éviter des crises en matière d’asile dans les Etats membres de l’UE.

Par ailleurs, l’EASO organise des formations et élabore du matériel didactique afin de promouvoir la qualité et les efforts d’harmonisation en matière d’asile. L’élément fondamental des activités de formation de l’EASO est son programme de formation, un système de formation professionnelle commun conçu pour les agents de l’UE chargés des questions d’asile.

Une autre tâche importante consiste à coordonner les informations sur les pays de provenance à l’échelle européenne en organisant des ateliers thématiques, en rédigeant des rapports et en gérant le système commun d’informations sur les pays d’origine (banque de données COI), etc.

2.2 **Equipes d’appui «asile» et réserve d’intervention «asile»**

Les équipes d’appui «asile» peuvent être déployées sur décision du directeur exécutif de l’EASO à la demande d’un Etat membre dont le régime d’asile est soumis à des pressions particulières, y compris au niveau des installations d’accueil. Le directeur exécutif de l’EASO et le ministre compétent de l’Etat demandeur signent alors un accord décrivant les mesures devant être mises en œuvre par les équipes d’appui

⁹ Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l’Etat membre responsable de l’examen d’une demande de protection internationale introduite dans l’un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), JO L 180 du 29.6.2013, p. 31.

«asile». Le règlement EASO (chap. 3) ainsi que les décisions n° 8 et 16 du conseil d'administration de l'EASO régissent le déploiement de ces équipes.

La composition des équipes d'appui «asile» est arrêtée par le directeur exécutif de l'EASO. Les frais inhérents à leur déploiement sont couverts par l'EASO. Les experts, qui sont mis à disposition par les Etats membres de l'UE, figurent dans la réserve d'intervention «asile» gérée par l'EASO (art. 15 du règlement EASO). Conformément à l'art. 16, par. 1, du règlement EASO, l'Etat membre d'origine conserve son autonomie en ce qui concerne le nombre d'experts qu'il met à disposition, leurs profils et la durée de leur déploiement.

Les équipes d'appui «asile» peuvent apporter tout type de soutien faisant l'objet d'un accord entre l'EASO et l'Etat membre soumis à des pressions particulières, en vue de préparer le régime d'asile de cet Etat et de maîtriser lesdites pressions. Les équipes peuvent aussi apporter une expertise, notamment dans les domaines de l'accueil, de la formation, des informations sur les pays de provenance et des connaissances sur le traitement et la gestion des demandes d'asile, dont celles des groupes particulièrement vulnérables.

3 Participation de la Suisse à l'EASO

3.1 Historique

Par le passé déjà, la Suisse s'est associée à des activités et des projets à l'échelle européenne, notamment en lien avec les informations sur les pays de provenance (ateliers thématiques, modules de formation pour les praticiens de l'asile, etc.). Un grand nombre de ces activités et projets relèvent maintenant de la compétence de l'EASO. En participant à l'EASO, la Suisse ne s'engage donc pas sur une nouvelle voie. Afin d'éviter des interruptions d'activités en cours, elle a obtenu de pouvoir participer à titre informel jusqu'à nouvel ordre à certaines activités de l'EASO. Elle est également invitée aux séances du conseil d'administration (cf. ch. 2.1).

Désormais, la Suisse pourra également prendre part, au sein de l'EASO, aux engagements des équipes d'appui «asile». Ces déploiements sont comparables à ceux que les gardes-frontière suisses effectuent aujourd'hui déjà dans le cadre des opérations Frontex.

3.2 Portée de la participation suisse à l'EASO

La participation de la Suisse à l'EASO apporte, outre des obligations, également des avantages. La principale tâche de l'EASO consiste à soutenir les Etats membres de l'UE dont les dispositifs d'asile et les capacités d'accueil sont soumis à des pressions particulières. Cet appui va dans le sens des intérêts de la Suisse. Compte tenu de la coopération étroite avec les Etats membres de l'UE, l'appui accordé par l'EASO profite à tout le système Dublin. Si la Suisse vient à subir un jour des pressions migratoires qu'elle ne serait pas en mesure de maîtriser elle-même, elle pourra solliciter une aide dès qu'elle participera officiellement à l'EASO.

L'éclatement de nombreux conflits et crises ces dernières années, par exemple en Afrique du Nord ou en Syrie, a montré à quel point il est important que la Suisse puisse prendre part à des actions multilatérales déployées sur le plan européen. Un

tel engagement n'exclut pas les efforts bilatéraux. Néanmoins, il n'est pas judicieux d'établir des structures parallèles dans les domaines où l'UE est déjà active, par exemple s'agissant du soutien au système d'asile de la Grèce ou d'autres pays exposés à une pression migratoire accrue.

En alliant les efforts des Etats européens, on peut exploiter des synergies susceptibles d'engendrer à leur tour une réduction des coûts globaux dans le domaine de l'asile. En effet, le système Dublin peut être renforcé en appliquant de manière uniforme les règles de la procédure d'asile dans tous les pays européens.

Par ailleurs, une participation de la Suisse à l'EASO permettrait à notre pays de bénéficier de l'expertise d'autres Etats européens et ainsi de mieux protéger ses intérêts tout en soutenant les autres pays par sa propre expertise. De surcroît, la mise sur pied de formations communes en faveur des praticiens de l'asile, la réalisation de projets communs (par ex. des missions d'enquête dans les pays de provenance des requérants d'asile) et l'échange d'informations au sein de l'EASO contribueront à accroître l'efficacité du régime d'asile en Suisse.

4 Négociations avec la Commission européenne

4.1 Déroulement des négociations

Les négociations avec la Commission européenne ont commencé le 21 mai 2012. Après quatre rondes de négociations, l'arrangement a été paraphé le 28 juin 2013.

Les négociations ont été menées conjointement avec les autres Etats associés aux acquis de Schengen et de Dublin. Cette manière de procéder a permis, d'une part, de conférer plus de poids aux arguments de ces Etats face à la Commission européenne, d'autre part, d'éviter que la Suisse soit contrainte de reprendre la teneur d'un arrangement conclu avec un autre Etat associé. En effet, si un autre Etat associé était parvenu à un arrangement avant la Suisse, ce premier arrangement aurait créé un précédent.

Ces négociations avec la Commission européenne ont été intenses. Il s'est avéré que, d'une part, les attentes des Etats associés et de la Commission européenne divergeaient sur des questions importantes, d'autre part, les Etats associés n'étaient pas toujours unanimes sur leurs propres objectifs. La Norvège, en particulier, s'est montrée plutôt disposée à se rallier à la position de la Commission européenne en vue de favoriser un aboutissement rapide des négociations. Finalement, la Suisse est parvenue à intégrer dans le texte de l'arrangement les points qui lui tenaient à cœur.

4.2 Résultats des négociations

La Suisse a pu remplir son mandat de négociation dans une large mesure. Seules certaines de ses requêtes figurant dans ledit mandat, telles que la demande de droit de vote sur des questions d'ordre opérationnel, n'ont pas pu être prises en compte, et ce malgré l'engagement très actif de la délégation suisse. Cependant, il était d'emblée clair qu'il serait difficile d'obtenir un tel droit de vote. En effet, le règlement EASO ne confère aucun droit de vote aux Etats associés; de surcroît, les Etats associés avaient reçu, avant l'ouverture des négociations, une lettre d'information de

la Commission européenne stipulant qu'ils pouvaient participer à l'EASO, sans pour autant jouir d'un droit de vote.

En contrepartie, la Suisse est parvenue à négocier conjointement avec les autres Etats associés certaines dispositions qui n'étaient pas prévues dans le mandat de négociation, mais qui sont à son avantage. Ainsi, un mécanisme d'information et de consultation a été négocié. Cet instrument doit servir en cas de questions d'interprétation relevant de l'application du règlement EASO ou lors de la préparation de modifications d'actes législatifs au niveau européen qui se rapportent à l'EASO.

5 Contenu de l'arrangement

5.1 Commentaire des dispositions de l'arrangement

L'arrangement comprend 14 articles et 3 annexes. Ils en fixent les principes de base et les modalités de mise en œuvre.

Préambule

Le préambule souligne que l'EASO, pour mener à bien sa mission, devrait rester ouvert à la participation des pays qui ont conclu avec l'UE des accords en vertu desquels ils ont adopté et appliquent le droit de l'UE dans le domaine régi par le règlement, soit en particulier les Etats associés. Ce point concerne avant tout l'accord d'association à Dublin (AAD)¹⁰, raison pour laquelle celui-ci est expressément cité dans le préambule.

Art. 1 Etendue de la participation

La Suisse, de même que les autres pays associés, participe pleinement aux activités de l'EASO. En conséquence, notre pays pourrait bénéficier du soutien de l'EASO si le système d'asile et d'accueil suisse devait être exposé à une pression particulière.

L'arrangement revêt un caractère statique, c.-à-d. qu'il n'engage en rien la Suisse à reprendre tout éventuel développement juridique du règlement EASO. La reprise de tels développements nécessiterait de modifier le présent arrangement conclu avec l'UE.

Art. 2 Conseil d'administration

Les parties ont convenu que les Etats associés pouvaient siéger en qualité d'observateurs au sein du conseil d'administration de l'EASO et participer aux délibérations sur tous les points à l'ordre du jour (exception: élection du président du conseil d'administration). Cependant, les Etats associés n'ont pas obtenu le droit de voter sur les engagements opérationnels. La Suisse n'était parvenue à négocier un tel droit que dans le cadre des délibérations sur l'agence Schengen chargée de la protection des frontières FRONTEX, où elle avait invoqué son statut particulier en tant qu'Etat associé à l'acquis de Schengen. L'EASO ne faisant juridiquement partie ni de

¹⁰ Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un Etat membre ou en Suisse (AAD; RS **0.142.392.68**).

l'acquis de Schengen ni de l'acquis de Dublin, la position de la Suisse s'en est trouvée affaiblie dans les négociations sur sa participation au Bureau d'appui. A noter par ailleurs que, en vertu de l'art. 16, par. 1, du règlement EASO, tout Etat participant à l'EASO, y compris la Suisse, est libre de définir lui-même le nombre et les profils des experts à détacher ainsi que la durée de leur déploiement.

A leur demande, les Etats associés assistent déjà, de manière informelle, aux séances du conseil d'administration.

Art. 3 Contribution financière

Le présent article définit la contribution financière de la Suisse à l'EASO. Notre pays contribue aux recettes du Bureau d'appui à concurrence d'une somme annuelle calculée en fonction du PIB du pays en tant que pourcentage du PIB de l'ensemble des Etats participants. Les autres modalités et conditions de la contribution financière de la Suisse sont réglementées à l'annexe I (cf. ch. 5.2).

La Suisse ne sera tenue de verser sa contribution qu'à partir de l'entrée en vigueur de l'arrangement. La première année, le montant sera calculé au prorata des mois de participation (*pro rata temporis*).

Art. 4 Protection des données

S'agissant de la protection des données, la Suisse applique sa réglementation nationale. Par ailleurs, elle s'engage à respecter les règles de confidentialité telles que définies par le conseil d'administration de l'EASO.

Art. 5 Statut juridique

L'EASO est doté de la personnalité juridique, ce qui lui confère son indépendance pour les questions techniques, juridiques, administratives et financières.

Art. 6 Responsabilité

La responsabilité de l'EASO est régie par les dispositions pertinentes du règlement EASO (art. 45, par. 1, 3 et 5).

Art. 7 Cour de justice de l'Union européenne

La Suisse reconnaît la juridiction de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) sur l'EASO visée à l'art. 45, par. 2 et 4, du règlement EASO. En vertu de ces dispositions, la CJUE a compétence pour juger tout litige, de nature non contractuelle, relevant du droit de la responsabilité civile dans lequel l'EASO est impliqué en tant que partie (litiges portant sur la réparation de dommages causés par l'EASO ou ses employés dans l'exercice de leur fonction), ainsi que pour toute procédure d'arbitrage entre l'EASO et des tiers portant sur la responsabilité contractuelle (sur la base d'une clause d'arbitrage du contrat en question).

Art. 8 Personnel du Bureau d'appui

Le personnel suisse engagé par l'EASO est soumis aux réglementations relatives aux fonctionnaires et au régime applicable aux autres agents de l'UE. Les ressortissants

suisses peuvent occuper tous les postes au sein de l'EASO; ils ne peuvent cependant être élus à celui de directeur exécutif de l'EASO.

Art. 9 Privilèges et immunités

Le Protocole sur les privilèges et immunités de l'UE, qui figure à l'annexe II, s'applique également à l'EASO et au personnel qu'il emploie. Cette annexe est complétée par des dispositions sur les modalités d'application du Protocole (cf. appendice de l'annexe II). Concernant la teneur de l'annexe II et de l'appendice y afférent, voir les explications sous ch. 5.3.

Art. 10 Lutte contre la fraude

Le présent article prévoit que le contrôle financier qui pourrait être exercé par l'UE en Suisse à l'égard des participants aux activités du Bureau d'appui est réglementé à l'annexe III. Concernant la teneur de l'annexe III, voir les explications sous ch. 5.4.

Art. 11 Comité

Bien que le mandat de la Suisse n'ait pas prévu explicitement un mécanisme de consultation, les négociations ont débouché sur un tel instrument. Ce mécanisme d'information et de consultation doit permettre aux Etats associés, dans le cadre d'un Comité institué sur la base de l'arrangement, d'être informés en temps opportun de tous les développements juridiques concernant l'EASO et d'exercer une certaine influence sur les développements législatifs au niveau de l'UE qui se rapportent à l'EASO.

Art. 12 Annexes

Cette disposition précise que toutes les annexes de l'arrangement font partie intégrante de ce dernier.

Art. 13 Entrée en vigueur

Il n'a pas été nécessaire de négocier une solution transitoire. En effet, une participation provisoire à l'EASO n'entraîne en question ni pour la Suisse ni pour la Commission européenne. L'arrangement entre en vigueur le premier jour du premier mois suivant la dernière notification.

Art. 14 Dénonciation et validité

Il a été convenu que chacune des deux parties peut dénoncer l'arrangement relatif à la participation de la Suisse au Bureau d'appui en tout temps, sous réserve d'un délai de six mois, sans que cette décision n'ait d'incidence sur les autres accords conclus entre la Suisse et l'UE. Avant de dénoncer l'arrangement, il y a toutefois lieu de consulter le Comité prévu dans l'arrangement. Du point de vue de l'UE, l'association à Dublin constitue une condition sine qua non à la participation à l'EASO, raison pour laquelle la dénonciation de l'AAD entraînerait automatiquement celle de l'arrangement relatif à la participation de la Suisse au Bureau d'appui (il en va de

même en cas de dénonciation de l'accord d'association à Schengen [AAS]¹¹, lequel est, sur le plan juridique, étroitement lié à l'AAD). En revanche, une dénonciation de l'arrangement n'affecterait pas l'AAD, ce qui est conforme aux objectifs du mandat de négociation suisse.

5.2 Annexe I Formule applicable pour le calcul de la contribution

L'annexe I régleme les modalités et les conditions du versement de la contribution financière de la Suisse à l'EASO. En ce qui concerne la clé de répartition, les pays associés et la Commission ont convenu d'appliquer une clé analogue à celle définie pour la collaboration opérationnelle Schengen et Dublin à l'art. 11, par. 3, AAS et à l'art. 8, par. 1, deuxième partie, AAD (prorata du PIB de la Suisse par rapport au PIB de l'ensemble des Etats participant à l'EASO). En comparaison du financement moyen de la collaboration Schengen, la Suisse tire profit de la participation du Royaume-Uni à l'EASO étant donné que la proportion du PIB de la Suisse par rapport au PIB de l'ensemble des Etats participant à l'EASO baisse de ce fait en faveur de notre pays. Par ailleurs, la délégation suisse a obtenu que le montant de référence utilisé pour le calcul de la participation financière ne tienne compte ni des contributions financières des Etats associés, ni des contributions volontaires des Etats membres, ni de quelque autre source de revenus de l'EASO. En conséquence, la contribution financière des Etats associés, en termes de pourcentage, est légèrement inférieure à celle des Etats membres de l'UE.

Un mécanisme correcteur a été prévu pour adapter les contributions des Etats associés au cas où le budget de l'EASO devrait être modifié a posteriori. Ainsi, si les contributions de l'UE à l'EASO devaient subir une hausse extraordinaire, les Etats associés seraient tenus d'y participer proportionnellement. Il en va de même en cas de baisse ultérieure du budget de référence: la contribution des Etats associés serait réduite en conséquence. Ce principe s'applique également si l'EASO n'épuise pas son budget durant l'année en cours. Dans ces deux derniers cas de figure, les excédents des contributions des Etats associés seraient reportés au budget de l'année suivante. Les contributions de ces Etats seraient alors diminuées en conséquence l'année suivante.

5.3 Annexe II Protocole (n° 7) sur les privilèges et immunités de l'Union européenne

La Suisse s'engage à appliquer le Protocole n° 7 du 30 mars 2010 sur les privilèges et immunités de l'Union européenne¹² au Bureau d'appui. L'acceptation de ce protocole est une des conditions de l'association de pays tiers aux agences de l'UE. Le Protocole figure dans l'annexe II de l'arrangement dont il fait partie intégrante. Un appendice fixe les modalités d'application du protocole en Suisse, compte tenu

¹¹ 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; RS 0.362.31).
¹² JO L 83 du 30.3.2010, p. 266.

des spécificités de l'ordre juridique suisse. L'annexe II est un document standard qui figure dans de nombreux accords.

5.4 Annexe III Contrôle financier des participants suisses aux activités du Bureau d'appui

L'annexe III précise les modalités du contrôle financier applicables à toutes les personnes ou entités établies en Suisse qui participent aux activités de l'EASO et aux autres bénéficiaires de contributions communautaires. Elles correspondent aux obligations contractées par les participants lorsqu'ils signent avec l'agence des contrats pour des projets. En vertu de ces dispositions, les fonctionnaires de l'UE (en particulier de la Cour des comptes européenne, de l'EASO, de la Commission européenne et de l'Office européen de lutte antifraude [OLAF]) ou des personnes mandatées par elles peuvent procéder sur place à des contrôles et vérifications scientifiques, financiers, technologiques ou autres, auprès des participants au programme établis en Suisse ou auprès de leurs sous-traitants. Le Contrôle fédéral des finances est informé à l'avance et peut prendre part aux contrôles et vérifications sur place. Les vérifications peuvent encore être effectuées cinq ans après expiration de l'arrangement, ou conformément aux dispositions prévues dans les contrats de coopération ou dans les décisions ad hoc. L'annexe III est également un document standard qui figure dans de nombreux accords.

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération

6.1.1 Conséquences financières

S'agissant de la clé de répartition, les Etats associés et la Commission ont convenu d'appliquer une clé analogue à celle définie pour la collaboration opérationnelle Schengen et Dublin aux art. 11, par. 3, AAS et 8, par. 1, deuxième partie, AAD (prorata du PIB de la Suisse par rapport au PIB de tous les Etats participants). Cette clé de répartition est usuelle et figure dans des accords conclus antérieurement avec l'UE, en particulier dans le cadre de la collaboration Schengen. La contribution de la Suisse à l'EASO devrait être quelque peu inférieure au montant qu'elle verse pour d'autres activités ayant trait à Schengen/Dublin vu que le Bureau d'appui réunit davantage d'Etats membres de l'UE (la proportion du PIB de la Suisse par rapport au PIB de l'ensemble des Etats participants diminue ainsi en faveur de la Suisse).

Le calcul de la contribution requiert des chiffres du PIB valables pour tous les pays participant à l'EASO. Il a été convenu d'utiliser les chiffres officiels du PIB les plus récents, lesquels sont mis à disposition des Etats participant à l'EASO le 31 mars de chaque année.

Par ailleurs, il a été convenu que le montant de référence servant à calculer la contribution financière se baserait uniquement sur la contribution financière de l'UE à l'EASO inscrite au budget général de l'UE, conformément à l'art. 33, par. 3, pt a, du règlement EASO. En conséquence, la contribution financière des Etats associés, en termes relatifs, est légèrement inférieure à celle des Etats membres de l'UE.

Pour 2015, par exemple, l'EASO a budgétisé 16 millions d'euros. En considérant que la part de la Suisse se monterait à environ 4,25 % (estimation du PIB de la Suisse par rapport au PIB de l'ensemble des Etats participants) et que le taux de change serait de 1,20 CHF pour 1 euro, la Suisse devrait verser une contribution d'environ 816 000 CHF. Ce montant a été inscrit au budget 2015 et au plan financier 2016–2018.

Pour 2016, le budget de l'EASO s'élève également à 16 millions d'euros. Comme il n'est pas exclu que ce budget connaisse une légère hausse au cours des années suivantes, la contribution de la Suisse à l'EASO augmenterait en conséquence.

6.1.2 Conséquences sur l'état du personnel

S'agissant de l'engagement de la Suisse dans le domaine des informations sur les pays d'origine (participation aux séances, aux ateliers, etc.), il n'y a pas lieu d'attendre d'importants changements concernant les ressources humaines, puisque la Suisse est d'ores et déjà représentée dans des organes de travail et des projets similaires. Compte tenu du transfert des activités et des projets de ces organes à l'EASO, un des enjeux des négociations consistait à assurer la poursuite de la participation suisse à ces comités de travail.

Dans le cadre du déploiement des équipes d'appui «asile», il sera nécessaire d'engager des experts suisses dans des pays européens pour une durée déterminée. Selon l'ampleur de ces opérations, il faudra mobiliser des ressources humaines, lesquelles ne seront alors pas disponibles en Suisse. Il est prévu que l'effectif suisse engagé au sein des équipes d'appui «asile» soit constitué, pour l'essentiel, d'employés de l'Office fédéral des migrations (ODM). Cet office partant du principe qu'il sera possible de réaliser les engagements au sein de l'EASO en utilisant les ressources humaines actuelles, il renonce à demander pour l'instant du personnel supplémentaire. Il dispose en effet d'une marge de manœuvre dans la mesure où l'art. 16, par. 1, du règlement EASO prévoit que l'Etat membre d'origine conserve son autonomie s'agissant de choisir le nombre d'experts mis à disposition de l'EASO, leurs profils et la durée de leur déploiement éventuel. L'ODM peut notamment renoncer à déployer des experts lorsque leurs services sont requis en Suisse. En outre, le Bureau d'appui prend lui-même en charge les coûts de ces engagements, conformément à l'art. 23 du règlement EASO.

Durant les premières années de la participation de la Suisse à l'EASO, les engagements suisses au sein d'équipes d'appui «asile» feront l'objet d'un suivi en vue de déterminer dans quelle mesure les ressources humaines sont sollicitées.

Par ailleurs, la participation à l'EASO offrira aux collaborateurs suisses travaillant dans le domaine de l'asile la possibilité d'exercer la fonction d'experts nationaux détachés auprès du Bureau d'appui pendant une durée déterminée.

Il est peu probable que la participation à l'EASO permette de libérer rapidement des capacités à l'ODM, qui pourraient alors être utilisées pour d'autres tâches. Si le travail de l'EASO, en Grèce par exemple, est couronné de succès, le système Dublin fonctionnera à nouveau intégralement et la Suisse pourra dès lors reprendre les transferts de personnes vers la Grèce dans le cadre des procédures Dublin. Des mesures préventives, telles que le système d'alerte rapide (cf. ch. 6.3), peuvent contribuer à éviter qu'une situation similaire ne se reproduise à l'avenir. Par consé-

quent, l'ensemble de notre système d'asile en sera soulagé, d'où un moindre besoin en ressources humaines.

La collaboration avec les partenaires européens dans le cadre de l'EASO vise aussi à augmenter l'efficacité, la rapidité et la qualité des analyses-pays en effectuant des missions de clarification conjointes dans différents pays de provenance, en réalisant des projets communs et en procédant à des échanges d'informations sur les pays de provenance.

6.2 Conséquences pour les cantons

La participation de la Suisse à l'EASO n'a aucune conséquence pour les cantons.

6.3 Autres conséquences

L'EASO fait office de centre de compétences pour les questions en matière d'asile et apporte son soutien aux Etats membres de l'UE dont les dispositifs d'asile et les capacités d'accueil sont soumis à des pressions particulières. Il renforce ainsi le système Dublin à l'échelle européenne. Même si la Suisse n'est pas membre de l'UE, elle a tout intérêt à ce que les pratiques nationales soient uniformisées en ce qui concerne l'octroi d'une protection internationale dans l'espace Dublin. Les différences trop importantes entre les Etats européens ont régulièrement des répercussions défavorables sur notre pays.

De surcroît, le nouveau règlement Dublin III¹³, repris par la Suisse dans le cadre de l'association à Dublin, prévoit à l'art. 33 un mécanisme d'alerte rapide, de préparation et de gestion de crise (*Mechanism for Early Warning, Preparedness and Crisis Management*), dans lequel le Bureau d'appui joue un rôle central. En effet, l'EASO recueille des informations sur la situation concernant le domaine de l'asile dans les Etats Dublin, effectue des analyses et apporte son soutien aux Etats exposés à une pression migratoire dans la mise en œuvre d'un plan d'action préventif ou d'un plan d'action de gestion de crise.

Au niveau de l'Administration fédérale, la participation au Bureau d'appui aura des incidences sur le plan organisationnel, en particulier pour l'ODM. Un plan interne de mise en œuvre est en cours d'élaboration.

7 Relation avec le programme de la législature

Le projet a été annoncé dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015¹⁴.

¹³ Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte), JO L 180 du 29.6.2013, p. 31.

¹⁴ FF 2012 349, ici 480

8 Aspects juridiques

8.1 Intégration dans la législation suisse

L'arrangement relatif à la participation de la Suisse au Bureau d'appui ne requiert aucune adaptation du droit suisse.

Du point de vue de la politique européenne de la Suisse, cet arrangement mérite d'être qualifié de positif. En effet, il constitue un élargissement de la coopération avec l'UE et ses Etats membres dans un domaine important touchant à des intérêts communs. La collaboration étroite avec l'UE dans les domaines de la justice et des affaires intérieures se voit ainsi renforcée. De surcroît, l'arrangement est une convention de coopération classique et il n'est nullement lié aux questions institutionnelles qui font actuellement l'objet de pourparlers entre la Suisse et l'UE.

La participation au Bureau d'appui ne requiert pas la reprise matérielle d'acquis européens en matière d'asile (par ex. les directives Accueil, Qualification et Procédure) et n'a de ce fait aucune incidence sur le droit suisse en matière d'asile. Au demeurant, le Bureau d'appui n'est pas habilité à donner des instructions aux autorités nationales. De plus, il est interdit à l'EASO d'exercer une influence sur les décisions rendues par les autorités des Etats membres compétentes en matière d'asile concernant les demandes individuelles de protection internationale (art. 2, par. 6, et art. 28, par. 4, et consid. 14 du règlement EASO).

Le présent arrangement revêt un caractère statique, c.-à-d. que la Suisse n'est pas obligée de reprendre d'éventuels modifications ou développements du règlement EASO. D'ailleurs, leur reprise nécessiterait de réviser le présent arrangement. Dans ce cas, il faudrait consulter au préalable le Comité prévu par l'arrangement. Dans le cadre de ce comité, les Etats associés doivent également être informés en temps opportun des développements législatifs au niveau de l'UE qui concernent le Bureau d'appui.

8.2 Rapport avec le droit international

L'arrangement relatif à la participation de la Suisse au Bureau d'appui est compatible avec les engagements internationaux de la Suisse. Il répond en particulier aux prescriptions du droit international humanitaire ainsi qu'aux dispositions pertinentes du droit international relatif aux droits des réfugiés et à la protection internationale des droits de l'homme.

Par ailleurs, la collaboration dans le cadre de l'EASO est étroitement liée à l'accord d'association à Schengen et, plus particulièrement, à l'accord d'association à Dublin. Comme expliqué ci-dessus, le règlement EASO ne constitue pas un développement juridique de l'acquis de Schengen et de l'acquis de Dublin, mais est un complément indépendant du RAEC. Ainsi, aucune obligation contractuelle ne contraint la Suisse ni à reprendre ledit règlement, ni à participer au Bureau d'appui, ni à reprendre tout développement futur du règlement EASO.

Les activités du Bureau d'appui et le système Dublin étant étroitement liés, l'art. 14 de l'arrangement précise que toute dénonciation de l'AAD entraînera subséquemment la dénonciation de l'arrangement (cf. ch. 5.1, commentaire de l'art. 14). Par contre, l'arrangement peut être dénoncé en tout temps sans pour autant affecter

l'AAD, ni un quelconque autre accord conclu entre la Suisse et l'UE. Par ailleurs, les quatre Etats associés ayant conclu chacun un arrangement séparé avec l'UE, une dénonciation de l'arrangement par la Suisse n'entraînerait aucune obligation pour ces autres Etats. En cas de dénonciation, il convient de consulter préalablement le Comité prévu par l'arrangement.

8.3 Constitutionnalité et référendum

En vertu de l'art. 54, al. 1, de la Constitution fédérale (Cst.)¹⁵, les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. L'art. 184, al. 2, Cst. dispose qu'il revient au Conseil fédéral de signer et de ratifier les traités internationaux, sous réserve de l'approbation de l'Assemblée fédérale. La compétence de l'Assemblée fédérale en la matière est quant à elle régie par l'art. 166, al. 2, Cst.; cependant, elle ne s'applique pas aux traités dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (art. 24, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement [LParl]¹⁶ et art. 7a, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA]¹⁷). Le cas présent ne relève pas de la seule compétence du Conseil fédéral.

Conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst., les traités internationaux sont sujets au référendum s'ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou si leur mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. Selon l'art. 22, al. 4, LParl, sont réputées fixant des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Par ailleurs, sont considérées comme importantes les dispositions qui, sur la base de l'art. 164, al. 1, Cst., doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

Le présent traité international règle, entre autres, les questions de participation financière, de responsabilité et d'octroi de privilèges et d'immunités. Il prévoit en outre que les contrôles exécutés en Suisse par des organes européens peuvent se faire conjointement avec des autorités de contrôle nationales. 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'arrêté fédéral portant approbation de l'arrangement relatif à la participation de la Suisse au Bureau d'appui est sujet au référendum conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.

8.4 Frein aux dépenses

Le projet ne relève pas du frein aux dépenses au sens de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., car il ne contient pas de dispositions relatives aux subventions et n'entraîne pas la création d'un crédit d'engagement ou d'un plafond des dépenses.

¹⁵ RS 101

¹⁶ RS 171.10

¹⁷ RS 172.010

8.5 Conformité à la législation sur la protection des données

Du point de vue de la protection des données, aucune modification ni adaptation n'est requise étant donné que l'arrangement relatif à la participation au Bureau d'appui prévoit que la Suisse peut appliquer ses propres dispositions en la matière.

