



ad 12.057

Message additionnel

relatif à l'approbation de l'échange de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise du règlement (UE) n° 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle

(Développement de l'acquis de Schengen et de l'acquis «Dublin/Eurodac»)

du 6 juillet 2016

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

Par le présent message additionnel au message du 23 mai 2012 relatif à l'approbation de l'échange de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise du règlement (UE) n° 1077/2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle (développement de l'acquis de Schengen et de l'acquis «Dublin/Eurodac»), nous vous soumettons le projet d'un nouvel arrêté fédéral portant approbation de ce même échange de notes, en vous proposant de l'adopter. Simultanément, nous vous proposons de classer le projet d'arrêté fédéral que nous vous avons soumis par le message précité du 23 mai 2012.

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

6 juillet 2016

Au nom du Conseil fédéral suisse:

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

Condensé

Le message du Conseil fédéral du 23 mai 2012 avait pour objet, d'une part, la reprise du règlement (UE) n° 1077/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle (eu-LISA) au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, et, d'autre part, la délégation au Conseil fédéral de la compétence de conclure un accord complémentaire entre la Suisse et l'Union européenne destiné à préciser les modalités de la participation de la Suisse à l'agence. La conclusion de cet accord est nécessaire pour définir les modalités de la participation pleine des Etats associés à l'agence. Le Parlement ayant renvoyé le dossier au Conseil fédéral pour approfondissement des conséquences de la conclusion de l'arrangement complémentaire par la Suisse, le présent message a pour objet de présenter de manière détaillée le contenu de l'arrangement tel qu'il résulte actuellement des négociations, afin de répondre au mandat du Parlement et de lui permettre de se prononcer sur la reprise du règlement (UE) n° 1077/2011 établissant eu-LISA. Le Conseil fédéral renonce en revanche à proposer une délégation de compétence pour conclure l'arrangement, de sorte qu'une fois signé, ce dernier devra encore être soumis au Parlement.

Contexte

Le 23 mai 2012, le Conseil fédéral a adopté le message ainsi que le projet d'arrêté fédéral relatifs à l'approbation de l'échange de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise du 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, l'agence «eu-LISA» (European Union – Large scale Information Systems Agency; auparavant appelée Agence IT).

Le message portait, d'une part, sur la reprise du règlement (UE) n° 1077/2011, et, d'autre part, sur une délégation de compétence au Conseil fédéral en vue de la conclusion d'un arrangement complémentaire entre la Suisse et l'Union européenne destiné à préciser les modalités de la participation de la Suisse à l'agence. La conclusion de cet arrangement est nécessaire pour définir les droits et obligations des Etats associés dans le cadre de leur participation à l'agence.

Lors des sessions d'été et d'automne 2012, le Parlement a décidé de renvoyer le dossier au Conseil fédéral pour approfondissement des conséquences de la reprise et de la conclusion de l'arrangement complémentaire par la Suisse. Les travaux parlementaires ont donc été suspendus.

Le délai pour reprendre le règlement étant échu depuis le 8 novembre 2013 et les négociations sur le contenu de l'arrangement étant maintenant terminées, le Conseil fédéral propose, avec le présent message additionnel, d'adapter la procédure initialement envisagée et invite le Parlement à reprendre le règlement à la lumière du contenu actuel du projet d'arrangement. Outre les problèmes liés au dépassement de l'échéance, ce changement de procédure est aussi lié à la décision prise par l'UE

de modifier sa pratique à compter de février 2014 pour des raisons institutionnelles internes et de ne plus accepter, désormais, que la Suisse puisse prolonger le délai de reprise du développement jusqu'à la conclusion de l'arrangement complémentaire. Il est enfin une conséquence aussi du blocage de la procédure de finalisation et d'adoption de l'arrangement complémentaire qui en est résulté. Le présent message a donc pour objet de présenter de manière détaillée les conséquences financières et techniques qui résulteront de la reprise du développement à la lumière du contenu actuel du projet d'arrangement, afin de répondre au mandat du Parlement «de déterminer au préalable les conséquences financières, techniques ou de toute autre nature que ce projet aurait pour la Suisse», et de permettre au Parlement de se prononcer en toute connaissance de cause sur la reprise du règlement.

Contenu du projet

L'échange de notes à approuver a pour objet la reprise du règlement (UE) n° 1077/2011 établissant «eu-LISA», comme décrit dans le message du 23 mai 2012. Le Conseil fédéral renonce en revanche à proposer une délégation de compétence pour conclure l'arrangement, comme prévu initialement dans l'arrêté fédéral de 2012, de sorte qu'une fois signé, l'arrangement devra encore être soumis au Parlement.

La portée de l'approbation du projet d'arrêté fédéral soumis au Parlement est donc limitée en ce sens que la décision d'approbation permet la reprise formelle de l'acte de base, en tant que nouveau développement, mais ne permet pas sa mise en œuvre effective aussi longtemps que l'arrangement n'aura pas été approuvé par le Parlement.

L'arrangement complémentaire requis en vue de fixer les modalités de la participation de la Suisse à eu-LISA contient des dispositions réglant l'étendue des droits de vote et de participation des représentants suisses au sein des organes de l'agence, mais aussi la clé de calcul des contributions financières suisses à l'agence, le droit pour les ressortissants suisses de travailler au sein de l'agence, le statut juridique et la responsabilité de l'agence, l'étendue de la juridiction de la Cour de justice de l'UE sur l'agence, les privilèges et immunités de l'agence, la lutte contre la fraude, ainsi que l'entrée en vigueur, la durée de validité et la fin de l'arrangement.

Message

1 Contexte

1.1 Présentation de l'état de la situation et du contenu modifié de la proposition initiale

Le règlement (UE) n° 1077/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011¹ a pour objet de créer une agence chargée de la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice (SIS II, VIS, Eurodac). L'agence a commencé ses activités le 1^{er} décembre 2012. Depuis l'automne 2012, elle porte officiellement le nom de eu-LISA (European Union – Large-scale Information Systems Agency).

Pour la Suisse, le règlement constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen et de Dublin au sens des accords d'association respectifs, qui doit être repris selon la procédure ordinaire prévue par ces accords. La Suisse disposait d'un délai maximal de deux ans à compter de la notification du Conseil, soit jusqu'au 8 novembre 2013, pour mener à terme ses procédures internes de reprise. Selon une pratique en vigueur et admise par toutes les parties, la Suisse pouvait prolonger le délai de reprise des développements de Schengen jusqu'à la conclusion d'un arrangement complémentaire à chaque fois qu'un tel arrangement est prévu par le développement en cause.

Le message ainsi que le projet d'arrêté fédéral relatifs à l'approbation de l'échange de notes ont été adoptés par le Conseil fédéral lors de sa séance du 23 mai 2012². Lors de sa séance du 2 juillet 2012, la Commission de politique extérieure du Conseil national (CPE-N) a toutefois décidé de renvoyer le dossier au Conseil fédéral pour approfondissement des conséquences de la reprise et de la conclusion de l'accord complémentaire par la Suisse. Selon les termes du mandat, «le Conseil fédéral (...) est chargé de déterminer au préalable les conséquences financières, techniques ou de toute autre nature que ce projet aurait pour la Suisse, et de mener les négociations requises». Le Plenum du Conseil national a confirmé ce renvoi en séance du 10 septembre 2012. Enfin, la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats (CPE-E) a suivi, lors de sa séance du 11 octobre 2012, tout comme le Conseil des Etats. Conformément à la pratique en vigueur, consistant à autoriser les Etats associés à reprendre le développement en même temps qu'il approuve l'arrangement complémentaire et donc à prolonger le délai de reprise des développements de Schengen et de Dublin pendant le temps nécessaire à la conclusion de l'arrangement complémentaire, on pouvait s'attendre à ce que l'UE accepte le report du délai de reprise du règlement (UE) n° 1077/2011 qui en résulte.

Entretemps, l'UE a toutefois fait savoir que, pour des raisons institutionnelles internes, elle ne pourrait dorénavant plus accepter cette pratique. Depuis le mois de février 2014, elle a dès lors demandé au Conseil fédéral des explications quant au

¹ JO L 286 du 1.11.2011, p. 1

² FF 2012 5417

non-respect par la Suisse du délai maximum de deux ans pour la reprise du règlement. Il ressort d'un échange de lettres entre la Cheffe du DFJP et la Commissaire compétente que, pour l'UE, le parape de l'arrangement, pourtant envisageable à très court terme, «ne pourra intervenir que lorsque tous les Etats associés auront confirmé leur acceptation du Règlement (...) suite à la conclusion de la procédure parlementaire requise par leurs exigences constitutionnelles». A cet effet, la Commission a confirmé aux Etats associés, par lettre du 21 avril 2016, qu'elle n'a pas l'intention de modifier le texte de l'arrangement, de sorte que les procédures nationales de reprise peuvent être menées à leur terme par les parlements nationaux en toute connaissance de cause.

Dans le même temps, la Commission a clairement rappelé qu'une fois paraphé, l'arrangement complémentaire sera encore soumis à la Cour de justice (CJUE). Cette dernière aura à se prononcer sur la compatibilité des dispositions de l'arrangement avec les traités établissant l'UE. Dans le cas où la Cour devait aboutir à la conclusion que le contenu de l'arrangement est incompatible, de nouvelles négociations seraient alors nécessaires.

Compte tenu de cette nouvelle situation, le Conseil fédéral a décidé d'adapter la procédure initialement envisagée et propose désormais au Parlement de reprendre le règlement à la lumière du contenu actuel du projet d'arrangement. Il renonce en revanche à proposer une délégation de compétence en sa faveur pour conclure l'arrangement complémentaire, comme prévu initialement dans l'arrêté fédéral de 2012. Il en résulte qu'une fois signé, le texte définitif de l'arrangement devra encore être soumis au Parlement. De la sorte, les droits de ce dernier sont garantis. Cela évite également le risque qu'en cas d'éventuelles modifications ultérieures de l'arrangement après la signature, il faille soumettre une nouvelle proposition à l'Assemblée fédérale. Enfin, cette nouvelle manière de procéder permet aussi de lever les blocages qui sont apparus dans les négociations portant sur l'arrangement complémentaire.

L'objet du présent message additionnel est dès lors de présenter aux Chambres fédérales le contenu, en l'état actuel, de l'arrangement complémentaire tel qu'il résulte des négociations, et un projet d'arrêté fédéral modifié ne portant que sur l'approbation de l'échange de notes concernant la reprise du règlement (UE) n° 1077/2011.

1.2 Portée du règlement (UE) n° 1077/2011

En ce qui concerne le contenu du règlement (UE) n° 1077/2011, renvoi est fait au message du Conseil fédéral du 23 mai 2012. Il convient de relever qu'en attendant la reprise du règlement, la participation de la Suisse dans les systèmes d'information Schengen/Dublin concernés reste possible, mais à titre provisoire, sur le fondement d'autres bases juridiques préexistantes.

La conclusion d'un arrangement est indispensable pour permettre à la Suisse de participer pleinement dans l'agence chargée de gérer les systèmes informatiques auxquels la Suisse participe depuis son association à Schengen et à Dublin. L'arrangement complémentaire fixe en effet les modalités de la participation de la Suisse à

l'agence: il est donc nécessaire pour garantir au mieux les droits de la Suisse résultant des Accords d'association à Schengen et à Dublin. Sans cet arrangement, il manquerait la base légale permettant notamment aux représentants suisses de siéger en tant que membres à part entière dans les organes de l'agence.

Il en résulte que les effets juridiques d'une reprise ne portant que sur le règlement (UE) n° 1077/2011 sont très limités. Ainsi, par exemple, cette reprise n'emporte pas obligation de payer des contributions à l'agence, puisque le montant de ces contributions est défini dans l'arrangement complémentaire, et non dans le règlement. En revanche, la participation de représentants suisses dans les organes de l'agence en tant qu'observateurs ne pourra être garantie qu'une fois que le règlement aura été repris par la Suisse. Cette participation se fait aujourd'hui sur une base informelle et n'est pas garantie à terme. Le statut d'observateur permet d'assurer le flux d'informations nécessaires entre l'agence et les autorités suisses compétentes et de faciliter ainsi leur travail, en attendant une participation pleine et entière, une fois l'arrangement entré en vigueur.

1.3 **État des négociations et appréciation provisoire du projet d'arrangement**

Les directives fixées dans le mandat de négociations délivré par le Conseil fédéral étaient les suivantes:

- obtenir des droits de vote les plus étendus possibles;
- obtenir un mode de calcul des contributions conforme à la clé de répartition de l'Accord d'association à Schengen (AAS)³;
- obtenir des modalités de participation de la Suisse à l'agence correspondant aux solutions prévues dans l'arrangement en vue de la participation à Frontex, dans l'arrangement en vue la participation au Fonds pour les frontières extérieures ou dans l'accord Comitologie.

Comme attendu, les discussions se sont focalisées essentiellement sur l'étendue des droits de vote des représentants suisses au sein des organes de l'agence, d'une part, et sur la définition de la clé de calcul des contributions de la Suisse au budget de l'agence, d'autre part. Les autres éléments de l'arrangement n'ont en revanche suscité que peu de discussions, soit parce qu'il n'y avait pas de désaccord entre les parties, soit parce qu'il s'agit de questions classiques pour lesquelles des solutions habituelles ont été trouvées, soit encore parce qu'ils ne revêtaient qu'une importance secondaire.

Le texte de l'arrangement complémentaire sur lequel les négociateurs ont pu s'entendre aménage des droits de participation en faveur des Etats associés qui vont au-delà de ce à quoi était initialement disposée la Commission et qui vont aussi au-delà des droits ordinairement prévus selon les accords d'association («*decision shaping rights*»), dans la mesure où ils comprennent aussi des droits de participer formellement au vote («*decision making rights*») sur certaines questions limitative-

³ RS 0.362.31

ment énumérées. En cela, le résultat obtenu est conforme aux attentes et au mandat de négociation. Le vote est toutefois logiquement exclu lorsqu'il porte sur des questions liées aux institutions, aux procédures, à l'ordre juridique et aux finances de l'UE.

Quant aux contributions financières, la solution retenue est en adéquation avec le mandat de négociation, dans la mesure où elle s'inspire principalement de la clé de répartition fixée dans l'AAS, réservant le recours à la clé Dublin/Eurodac, conformément à l'accord d'association à Dublin (AAD)⁴, au seul calcul de la contribution due au titre des coûts opérationnels du système Eurodac. Compte tenu cependant de l'évolution prévisible des budgets de l'agence, les montants attendus des contributions suisses seront globalement plus élevés que prévu initialement. A cela s'ajoute le fait que la Suisse, comme les autres Etats associés, devra désormais participer elle aussi aux coûts administratifs de l'agence liés à l'exploitation des systèmes d'information concernés, alors qu'elle en avait été «dispensée» aussi longtemps que c'était la Commission qui en était responsable, soit avant l'entrée en fonction de l'agence.

Le contenu actuel de l'arrangement apparaît globalement équilibré. Il prévoit notamment des droits de participation, qui, bien que logiquement plus restreints que ceux reconnus aux Etats membres de l'UE, sont assurément plus étendus que ceux octroyés aux Etats associés par leurs accords respectifs d'association à Schengen et à Dublin. Quant aux contributions financières dues par la Suisse pour sa participation dans une institution de l'UE, elles seront certes globalement un peu plus élevées que prévu initialement, en raison de la participation aux coûts administratifs et de l'accroissement planifié du budget de l'agence. Toutefois, l'arrangement prévoit à titre principal le recours à la clé de répartition fixée dans l'AAS, plus avantageuse que celle fixée dans l'AAD, comme prévu dans le mandat de négociation. Pour le reste, les solutions retenues sont similaires à celles adoptées dans le cadre de la participation de la Suisse à d'autres agences de l'UE.

Les négociations sont en principe terminées. C'est ce que confirme également la Commission dans sa lettre du 21 avril 2016. Néanmoins, une incertitude demeure en raison de l'avis que rendra la CJUE sur la compatibilité des dispositions prévoyant un droit de vote de la Suisse avec les traités UE. En cas de décision remettant en cause l'équilibre général de l'arrangement, ce dernier devrait être renégocié intégralement avec l'UE. Dans tous les cas, ne sera soumis à l'approbation du Parlement que le texte final de l'arrangement, une fois connue la décision de la CJUE.

4 RS 0.142.392.68

2 Contenu du projet d'arrangement

2.1 Droits de participation

2.1.1 Principe de la participation

L'agence eu-LISA est une institution de l'UE. Comme telle, en principe seuls les Etats membres de l'UE peuvent y siéger. L'arrangement prévoit néanmoins que la Suisse participera pleinement aux activités de l'agence, conformément aux termes du règlement établissant l'agence eu-LISA et de l'arrangement.

2.1.2 Au sein du conseil d'administration

Bien que non membre de l'UE, la Suisse disposera d'un représentant au conseil d'administration, au même titre qu'un Etat membre. Ce représentant jouira, de manière générale, du droit de siéger en tant que membre à part entière (et non en tant que simple observateur) à toutes les séances du conseil d'administration, sans restriction. Il sera officiellement secondé par un suppléant.

En outre, il disposera de droits de vote formels pour un nombre limité de décisions relevant de la compétence du conseil d'administration et faisant l'objet d'une énumération. En cela, l'arrangement ira dès lors sensiblement au-delà des droits de participation prévus par les accords d'association. Les décisions sur lesquelles pourra voter formellement le représentant suisse sont de nature technique et opérationnelle, à l'exclusion logique des décisions portant sur des questions d'ordre normatif, institutionnel, procédural ou financier.

Par ailleurs, l'arrangement prévoit expressément que le droit de vote de la Suisse sera garanti dans tous les cas où les décisions figurant dans la liste précitée seraient prises dans le cadre, plus large et plus institutionnel, de décisions portant sur les programmes de travail annuel et pluriannuel de l'agence.

En outre, le représentant suisse sera admis à prendre position formellement et à émettre des avis sur toutes les questions sur lesquelles il ne sera pas autorisé à voter.

De manière générale, il convient encore de souligner qu'en pratique, le conseil d'administration cherche en principe à trouver un consensus lors des prises de décision, de manière à éviter de procéder systématiquement à un vote formel. Il en résulte que l'avis de la Suisse revêtira de facto, dans tous ces cas également, la même importance que celui des Etats membres de l'UE.

2.1.3 Au sein des groupes consultatifs

La Suisse disposera également de représentants dans chacun des groupes consultatifs responsables des systèmes d'information auxquels elle participera effectivement. En l'état, il s'agit des groupes consultatifs responsables du SIS, du VIS et d'Eurodac.

S'agissant des avis que peuvent rendre ces groupes consultatifs à l'attention du conseil d'administration, les représentants suisses jouiront des mêmes droits de vote

que le représentant suisse au sein du conseil d'administration. Par ailleurs, ils seront aussi admis à prendre position et à donner leur avis sur toutes les questions sur lesquelles ils ne seront pas autorisés à voter formellement. Cette possibilité prend tout son sens dans des groupes consultatifs qui ont pour habitude de travailler et de prendre position sur la base d'un consensus.

2.2 Contributions financières

Le projet d'arrangement, complété et précisé par une annexe, fixe les règles relatives aux contributions des Etats associés. Il consacre d'abord le principe selon lequel chaque Etat associé ne contribue financièrement qu'aux systèmes d'information auxquels il participe effectivement.

Le projet d'arrangement prévoit que la Suisse contribue aux recettes de l'agence, pour ce qui concerne le SIS II et le VIS, par le versement d'un montant annuel calculé sur la base du pourcentage relatif de son PIB par rapport au PIB de tous les Etats participant à l'agence, conformément à la formule mathématique décrite dans l'annexe et en accord avec l'art. 11, par. 3, AAS. Il prévoit aussi, pour ce qui a trait à Eurodac, le paiement par la Suisse d'une somme annuelle calculée conformément à la formule décrite à l'annexe I et en accord avec l'art. 8, par. 1, AAD.

La formule décrite dans le projet d'annexe distingue entre, d'une part, les coûts techniques et opérationnels (le «titre 3»), et, d'autre part, les coûts de nature administrative (les «titres 1 et 2»). Elle peut être résumée comme suit: s'agissant des coûts opérationnels, on distingue à nouveau entre, d'un côté, les systèmes SIS II et VIS, relevant de Schengen, pour lesquels la clé ordinaire, prévue dans l'AAS et fondée sur le PIB, s'appliquera, et, de l'autre, le système Eurodac, relevant de Dublin, pour lequel la clé ordinaire (pourcentage fixe) prévue fixée dans l'AAD s'appliquera. S'agissant des coûts administratifs de l'agence, la formule de calcul se basera uniquement sur la clé Schengen, plus avantageuse, soit le PIB relatif, pour l'ensemble de ces coûts, sans distinguer entre ceux liés au SIS II, au VIS ou à Eurodac. Par ailleurs, il est prévu que, dans l'hypothèse où la gestion de nouveaux systèmes informatiques devait être confiée à l'agence alors même que la Suisse ne participerait pas à ces systèmes, il serait nécessaire de revoir la formule de calcul des coûts administratifs afin d'en tenir dûment compte.

Le projet d'arrangement prévoit la rétroactivité de l'obligation de verser les contributions à compter du 1^{er} décembre 2012, soit dès l'entrée en fonction de l'agence, puisque la Suisse bénéficie déjà du travail et des prestations opérationnelles fournis par l'agence. Cette rétroactivité porte sur les montants dus pour les titres 1 et 2, dans la mesure où les paiements dus pour le titre 3 sont déjà facturés à la Suisse et payés annuellement sur la base des accords d'association.

Dans l'hypothèse où un nouveau système d'information constituant un développement de l'acquis de Schengen au sens de l'AAS serait développé et géré par l'agence, la Suisse s'engagerait à verser, pour ce nouveau système, une somme annuelle calculée sur la base du pourcentage relatif de son PIB par rapport au PIB de tous les Etats participant à l'agence, conformément à la formule mathématique décrite dans l'annexe et en accord avec l'art. 11, par. 3, AAS. En revanche, dans

l'hypothèse où un nouveau système serait confié à l'agence sans que la Suisse n'y participe, le montant des frais administratifs à charge de la Suisse serait alors réduit proportionnellement.

Enfin, le projet d'arrangement rappelle expressément que, si la Suisse a déjà contribué financièrement au développement ou à la gestion opérationnelle d'un système d'information par le biais d'un autre instrument financier de l'UE, il en sera dûment tenu compte et les contributions dues au titre de l'arrangement seront ajustées en conséquence.

2.3 Autres éléments

Les autres dispositions de l'arrangement complémentaire traitent au surplus de questions usuelles dans ce genre d'accord (personnalité juridique de l'agence, privilèges et immunités, droit des ressortissants suisses de travailler dans l'agence, clause de résolution de conflits, etc.). Elles fixent des solutions similaires à celles que l'on trouve dans d'autres arrangements du même type conclus entre la Suisse et l'UE, notamment dans le cadre de l'association à Schengen.

3 Conséquences pour la Confédération

3.1 Conséquences financières

Les estimations des coûts d'une participation suisse à l'agence effectuées dans le message du 23 mai 2012, soit avant l'entrée en fonction de l'agence, peuvent maintenant être précisées, sur la base des budgets et de la planification financière de l'UE et de l'agence adoptés et publiés entretemps.

Cela reste toutefois des estimations: en effet, les chiffres du PIB relatif de la Suisse par rapport au PIB de l'ensemble des Etats participants évoluent et doivent être fixés d'année en année; de même, le taux de change entre le franc suisse et l'euro est variable; enfin, les montants budgétés pour l'année en cours et les années à venir sont régulièrement sujets à des ajustements des budgets annuels de l'agence, qui peuvent parfois se révéler importants. Les estimations effectuées au début de l'année 2014, utilisées en vue de l'établissement du budget 2015 de la Confédération⁵, ont ainsi pu être revues à la baisse, à la suite notamment d'adaptations de budgets de l'agence en cours d'année et sur la base des nouvelles données chiffrées qui ont été fournies.

En tenant compte de la clé de calcul prévu dans le projet d'arrangement, les contributions en faveur de l'agence pour les années budgétaires de 2012 à 2020 s'élèveraient à un montant global évalué à près de 26,5 mio CHF et seraient réparties approximativement comme suit:

⁵ Les moyens financiers portés au budget pour 2015 sur la base des estimations plus élevées effectuées au début de 2014 sont bloqués et donc exclusivement réservés aux coûts liés à l'agence eu-LISA.

	Déc. 2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Budget eu-LISA €	2 283 974	26 663 647	64 910 715	67 559 100	80 022 000	82 267 949	85 700 000	87 414 000	89 163 000
Contribution CH (€) (4%)	91 358	1 066 545	2 596 428	2 702 364	3 200 880	3 290 718	3 428 000	3 496 560	3 566 520
Contribution CH (CHF)	109 630	1 279 855	3 115 714	3 242 837	3 520 968	3 619 790	3 770 800	3 846 216	3 923 172

Pour établir le tableau ci-dessus, il a été tenu compte d'un taux de change moyen de 1,20 franc suisse pour 1 euro jusqu'en 2015, et de 1,10 franc suisse pour 1 euro à compter de 2016. Pour l'ensemble des années 2012 à 2020, le PIB relatif moyen retenu a été estimé à 4%, sans établir de distinction entre la clé de calcul du SIS et du VIS (variable selon le PIB relatif de la Suisse par rapport aux PIB de tous les Etats participant), d'une part, et celle d'Eurodac (fixé à 7,286 % par l'art. 8, par. 1, AAD), d'autre part⁶. Le montant final de la contribution suisse dépendra aussi bien sûr de l'importance de la part de son budget que l'agence attribuera à EURODAC, part qui était jusqu'à maintenant relativement faible, mais qui peut encore évoluer. Par ailleurs, les montants que la Suisse verse actuellement déjà directement à la Commission pour participer aux coûts de ses activités résiduelles en relation avec les trois systèmes informatiques en cause n'ont bien sûr pas été pris en compte dans l'estimation des montants à verser à eu-LISA.

Les chiffres retenus pour décembre 2012, 2013 et 2014 correspondent aux paiements effectivement effectués par l'agence, tels qu'ils ressortent de ses comptes. Dans la mesure, en revanche, où le SIS II n'est entré en fonction que le 9 avril 2013, ces chiffres ne tiennent pas compte des montants déjà payés par la Suisse pour le SIS I jusqu'à cette date, et n'intègrent les montants payés au titre du SIS II qu'à partir de cette même date. Comme mentionné ci-dessus, il convient en outre de tenir compte du fait que la Suisse doit désormais participer elle aussi à l'ensemble des coûts de l'agence, soit également aux coûts administratifs liés à l'exploitation des systèmes d'information concernés, comme c'est aussi déjà le cas pour Frontex ou EASO.

Les montants retenus pour les années suivantes correspondent aux crédits budgétés pour l'agence. Les montants effectivement payés pour ces années peuvent cependant varier à la hausse ou à la baisse par rapport aux montants initialement budgétés. Ainsi, par exemple, pour 2013, le crédit global budgété s'élevait à 39,8 millions d'euros, alors que le total des sommes effectivement payées pour cette année, selon les comptes finaux, s'est finalement élevé à un peu plus de 26,6 millions d'euros. Pour 2015, le montant initialement budgété s'élevait à 72,8 millions d'euros, montant qui a finalement été revu à la baisse à 67,5 millions d'euros. Dans un tel cas, la Suisse paiera bien sûr sa part du montant effectivement utilisé par l'agence pour l'année en question, et non le montant budgété.

⁶ Il s'agit d'une projection estimée de l'évolution probable pour les années 2015 à 2020. A titre de comparaison, le PIB relatif de la Suisse retenu en 2008 s'élevait à 2,5262 %, en 2009 à 2,8494 %, en 2010 à 2,88 %, en 2012 à 3,5589 %, en 2013 à 3,5087 % et en 2014 à 3,5103 %.

Il n'a en outre pas été tenu compte d'éventuelles futures contributions qui pourraient résulter du fait que la gestion de futurs nouveaux systèmes informatiques, comme par exemple le système dit «smart borders», pourrait être confiée à l'agence, dans la mesure où il est encore trop tôt pour déterminer quand la gestion de ce système pourrait être confiée à eu-LISA et quand des factures pourraient être envoyées à la Suisse à ce titre.

Dans le projet d'arrangement, il est prévu que la Suisse participe aux coûts de l'agence de manière rétroactive à compter de l'entrée en fonction de l'agence, soit le 1er décembre 2012, dans la mesure où les Etats associés bénéficient des prestations d'eu-LISA depuis sa création. Les montants dus à compter de 2012 et non encore payés (à savoir les titres 1 et 2; cf. ci-dessus, ch. 2.2) devraient être exigibles et payables en 2018, pour autant que l'arrangement complémentaire entre en vigueur avant la fin 2018. Il en résultera logiquement des versements effectifs plus élevés que la moyenne pour 2018, l'année prévue pour le paiement des montants rétroactifs des sommes dues de 2012 à 2017, mais non encore acquittées par la Suisse. Par la suite, l'ensemble des contributions sera dû annuellement.

Les moyens requis ont été dûment intégrés au budget 2017 et au plan intégré des tâches et des finances 2018 à 2020.

3.2 Frein aux dépenses

Le projet n'est pas soumis au frein aux dépenses prévu à l'art. 159, al. 3, let. b, de la Constitution (Cst.)⁷, puisqu'il ne contient pas de dispositions relatives à des subventions, ni de base légale en vue de la création de crédits d'engagement ou de plafonds de dépenses.

3.3 Conséquences sur l'état du personnel

Comme déjà expliqué dans le message du 23 mai 2012⁸, en vertu de l'art. 13, par. 5, du règlement établissant eu-LISA, la Suisse nomme un représentant et un suppléant au sein du conseil d'administration de l'agence. Elle nomme également un membre au sein de chacun des groupes consultatifs correspondant aux systèmes d'information auxquels elle participe (art. 19, par. 2, al. 3, du règlement).

S'agissant des représentants suisses dans les groupes consultatifs, ce sont les collaborateurs siégeant actuellement au sein des groupes de travail compétents de l'UE (SIS, VIS, Eurodac) et issus des unités administratives fédérales compétentes qui continuent à remplir leur fonction dans la nouvelle structure. De nouveaux postes ne sont dès lors pas nécessaires.

En revanche, la fonction de représentant suisse dans le conseil d'administration de l'agence étant nouvelle, il convient de prévoir un demi-poste ad hoc supplémentaire au sein de l'unité administrative qui aura la charge de détacher un représentant à

⁷ RS 101

⁸ FF 2012 5417

Tallinn, à savoir le Secrétariat général du Département fédéral de justice et police (SG-DFJP). Le représentant suisse au sein du conseil d'administration assume toutes les tâches et tous les devoirs que les actes juridiques pertinents du droit de l'UE attribuent aux représentants des Etats membres. En Suisse, il est responsable de coordonner et d'établir, sur toutes les questions liées à l'agence, des positions concertées avec les responsables du programme Schengen/Dublin II (PSD II), les responsables des projets de mise en œuvre informatique à fedpol et au SEM, ainsi qu'avec le prestataire interne de services informatiques (CSI-DFJP). Cette fonction est nouvelle et correspond, en l'état actuel de nos connaissances, à un poste à mi-temps. Ce besoin supplémentaire en personnel peut être compensé au sein du DFJP.

4 Aspects juridiques

4.1 Constitutionnalité

L'arrêté fédéral portant approbation de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise du règlement (UE) n° 1077/2011 se fonde sur l'art. 54, al. 1, 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.

4.2 Forme de l'acte à adopter

Selon l'art. 141, al. 1, let. d, Cst., les traités internationaux sont sujets au référendum lorsqu'ils sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables, prévoient l'adhésion à une organisation internationale ou contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales.

Le présent échange de notes peut être dénoncé aux conditions prévues aux art. 7 et 17 AAS, ainsi que 4 et 16 AAD. La reprise du règlement n'implique en aucun cas l'adhésion à une organisation internationale.

L'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst. dispose qu'un traité international est sujet au référendum lorsqu'il contient des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. L'art. 22, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)⁹ dispose que sont réputées fixer des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences. Enfin, on entend par dispositions importantes celles qui, en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., devraient en droit interne être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

En l'espèce, le règlement européen repris par le biais de l'échange de notes contient des dispositions importantes fixant des règles de droit, dans la mesure où il règle-

⁹ RS 171.10

mente notamment le financement de l'agence par l'Union européenne et les Etats associés ainsi que les droits de vote des Etats participants et des Etats associés au sein des organes de l'agence. Si ces règles devaient être édictées dans le droit interne, elles le seraient au niveau de la loi. Il y a lieu en conséquence de soumettre l'arrêté fédéral d'approbation au référendum facultatif en vertu de 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).