



Approbation de l'échange de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise du règlement (UE) n° 515/2014 portant création du Fonds pour la sécurité intérieure dans le domaine des frontières extérieures et des visas

(Développement de l'acquis de Schengen)

**Rapport sur les résultats de la procédure de consultation
du 4 novembre 2015 au 15 février 2016**

Février 2016

Inhaltsverzeichnis

I. PARTIE GÉNÉRALE	3
1. Introduction.....	3
1.1. Aperçu des participants à la procédure de consultation et abréviations.....	3
1.2. Le Fonds pour la sécurité intérieure en tant que développement de l'acquis de Schengen .	5
1.3. Teneur du règlement (UE) n° 515/2014	5
2. Résultat de la procédure de consultation.....	6
2.1 Contexte	6
2.2 Participants	6
2.3 Synthèse des résultats de la procédure de consultation.....	6
2.4 Evaluation générale de la participation de la Suisse au Fonds pour la sécurité intérieure	6
II. PARTIE SPÉCIALE	8
1. Remarque préliminaire.....	8
2. Reprise du règlement (UE) n° 515/2014.....	8
2.1 Approbation.....	8
2.2 Rejet	12
2.3 Abstention	13
I. PARTIE GÉNÉRALE	2
1. Introduction.....	2
1.1. Aperçu des participants à la procédure de consultation et abréviations	2
1.2. Le Fonds pour la sécurité intérieure en tant que développement de l'acquis de Schengen	4
1.3. Teneur du règlement (UE) n° 515/2014	4
2. Résultat de la procédure de consultation.....	5
2.1 Contexte	5
2.2 Participants	5
2.3 Synthèse des résultats de la procédure de consultation.....	5
2.4 Evaluation générale de la participation de la Suisse au Fonds pour la sécurité intérieure	5
II. PARTIE SPÉCIALE	7
1. Remarque préliminaire.....	7
2. Reprise du règlement (UE) n° 515/2014.....	7
2.1 Approbation.....	7
2.2 Rejet	11
2.3 Abstention	12

I. PARTIE GÉNÉRALE

1. Introduction

1.1. Aperçu des participants à la procédure de consultation et abréviations

Cantons	
AG	Canton d'Argovie, Conseil d'Etat
AI	Canton d'Appenzel Rhodes-Intérieures, Conseil d'Etat
AR	Canton d'Appenzel Rhodes-Extérieures, Conseil d'Etat
BE	Canton de Berne, Conseil-exécutif
BL	Canton de Bâle-Campagne, Conseil d'Etat
BS	Canton de Bâle-Ville, Conseil d'Etat
FR	Etat de Fribourg, Conseil d'Etat
GE	République et canton de Genève, Conseil d'Etat
GL	Conseil de Glaris, Conseil d'Etat

GR	Canton des Grisons, Conseil d'Etat
JU	République et canton du Jura, Gouvernement
LU	Canton de Lucerne, Conseil d'Etat
NE	République et canton de Neuchâtel, Conseil d'Etat
NW	Canton de Nidwald, Conseil d'Etat
OW	Canton d'Obwald, Conseil d'Etat
SG	Canton de Saint-Gall, Conseil d'Etat
SH	Canton de Schaffhouse, Conseil d'Etat
SO	Canton de Soleure, Conseil d'Etat
SZ	Canton de Schwyz, Conseil d'Etat
TG	Canton de Thurgovie, Conseil d'Etat
TI	République et canton du Tessin, Conseil d'Etat
UR	Canton d'Uri, Conseil d'Etat
VD	Canton de Vaud, Conseil d'Etat
VS	Canton du Valais, Conseil d'Etat
ZG	Canton de Zoug, Conseil d'Etat
ZH	Canton de Zurich, Conseil d'Etat

Partis politiques de l'Assemblée fédérale

PBD	Parti bourgeois-démocratique suisse
PDC	Parti démocrate-chrétien suisse
PLR	PLR Suisse / Les Libéraux-Radicaux
PS	Parti socialiste suisse
UDC	Union démocratique du centre

Autres milieux intéressés

CP	Centre patronal
economiesuisse	Fédération des entreprises suisses
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
FER	Fédération des entreprises romandes
CCDJP	Conférence des directeurs cantonaux de justice et police
PJLS	Plateforme des juifs libéraux de Suisse
Association suisse des officiers de l'état civil	
USS	Union syndicale suisse
USAM	Union suisse des arts et métiers
ACS	Association des communes suisses
UVS	Union des villes suisses
ASM	Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire
Travail.Suisse	
ASM	Association des services cantonaux de migration
AOST	Association des offices suisses du travail
ASSH	Association suisse des services des habitants

1.2. Le Fonds pour la sécurité intérieure en tant que développement de l'acquis de Schengen

Dans le cadre de l'Accord d'association à Schengen (AAS ; RS 0.362.31) conclu entre la Confédération suisse, l'Union européenne (UE) et la Communauté européenne, la Suisse s'est, en principe, engagée à reprendre tous les développements de l'acquis de Schengen (art. 2, par. 3, et 7 AAS). Le présent rapport porte sur la reprise de l'un de ces développements.

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

Dès lors, le délai dont dispose la Suisse pour l'accomplissement des prescriptions nationales en matière procédurale d'approbation des échanges de notes correspondants est en principe de deux ans au plus, référendum compris, à compter de la notification de l'acte par l'UE. Selon cette règle, le délai a expiré en l'occurrence le 7 mai 2016. La Suisse n'a pas pu respecter ce délai : les modalités déterminantes pour sa participation au Fonds pour la sécurité intérieure (en particulier le montant de sa participation financière) doivent d'abord être fixées dans un accord additionnel, mais les négociations en la matière avec l'UE n'ont pu commencer qu'une fois que la Suisse a eu notifié qu'elle acceptait de reprendre le règlement en question. L'UE a donc fixé à la Suisse le 3 juillet 2017 comme délai pour la reprise de ce règlement. Etant donné que l'accord additionnel entre la Suisse et l'UE doit aussi être approuvé par l'Assemblée fédérale, la Suisse ne pourra vraisemblablement participer au Fonds pour la sécurité intérieure qu'à partir de début 2019, et ce, avec effet rétroactif à compter de l'année 2014.

Le 4 novembre 2015, le Conseil fédéral a chargé le DFJP de mener une procédure de consultation sur la reprise du règlement (UE) n° 515/2014.

1.3. Teneur du règlement (UE) n° 515/2014

Le règlement (UE) n° 515/2014 vise à créer le Fonds pour la sécurité intérieure dans le domaine de la protection des frontières et de la politique en matière de visas pour la période 2014–2020. Ce nouveau fonds succède au Fonds pour les frontières extérieures. Les Etats Schengen dont les frontières terrestres et maritimes sont particulièrement étendues ou sur le territoire desquels se trouvent des aéroports internationaux importants sont confrontés à une lourde charge financière aux fins de la protection des frontières extérieures de l'espace Schengen. C'est pourquoi le Fonds pour la sécurité intérieure doit les soutenir, comme le faisait son prédécesseur, en versant des contributions destinées à participer au financement de projets. Il doit, en outre, contribuer à accroître l'efficacité des contrôles, à améliorer la protection des frontières extérieures et à réduire le nombre d'entrées illégales. De plus, il doit permettre à l'UE de réagir rapidement et efficacement en cas de crises d'ordre sécuritaire susceptibles de compromettre le fonctionnement du système Schengen. Dans le contexte de la crise migratoire qui persiste, ce fonds joue un rôle important, non seulement en tant que symbole de solidarité mais aussi en tant qu'instrument concret de soutien en matière de protection des frontières extérieures de Schengen.

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

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

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

2. Résultat de la procédure de consultation

2.1 Contexte

Le 4 novembre 2015, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation relative à la reprise du règlement (UE) n° 515/2014 portant création du Fonds pour la sécurité intérieure (développement de l'acquis de Schengen). Cette procédure s'est achevée le 15 février 2016.

2.2 Participants

En tout, 47 avis ont été formulés. Tous les cantons ont participé à la procédure de consultation, de même que cinq partis (PBD, PDC, PLR, PS et UDC), l'ACS, l'UVS, trois associations faïtières de l'économie (economiesuisse, USAM, Travail.Suisse), le Centre patronal, la CDIP, la FER, la CCDJP, la PJLS, l'Association suisse des officiers de l'état civil, l'USS, l'ASM, l'ASM, l'AOST et l'ASSH.

2.3 Synthèse des résultats de la procédure de consultation

Les 26 cantons ont participé à la procédure. Parmi eux, NW, SH, SZ et SG ont renoncé à prendre position ; ce dernier est toutefois d'accord avec le développement de l'acquis de Schengen proposé. Tous les autres cantons approuvent la reprise du règlement (UE) n° 515/2014 qui est proposée. Quant aux partis (PBD, PDC, PLR, PS et UDC), ils sont tous favorables à cette reprise, sauf l'UDC, selon laquelle le débat européen qui se tient en ce moment sur Schengen/Dublin montre clairement que ces accords n'apportent aucune plus-value dans le cadre de la vague d'immigration actuelle. Les associations faïtières de l'économie (economiesuisse, USAM et Travail.Suisse), le CP, la FER, l'USS et l'UVS émettent un avis positif sur le projet (sous réserve pour l'USAM). La CCDJP se déclare d'accord pour que le règlement (UE) n° 515/2014 soit repris, tandis que la PJLS, l'ACS, l'ASM, l'ASM, l'AOST, l'ASSH, la CDIP et l'Association suisse des officiers de l'état civil ont renoncé à prendre position.

2.4 Evaluation générale de la participation de la Suisse au Fonds pour la sécurité intérieure

Une large majorité des participants à la procédure de consultation approuvent le développement de l'acquis de Schengen et se déclarent favorables à la reprise du règlement (UE) n° 515/2014. Ils estiment que la responsabilité du renforcement des frontières extérieures devrait être assumée de manière solidaire par tous les Etats Schengen. C'est ainsi qu'au vu des défis actuels, ils approuvent les mesures visant à renforcer la protection des frontières extérieures de Schengen, à améliorer les contrôles et à réduire le nombre d'entrées illégales. A leurs yeux, la participation de la Suisse au Fonds pour la sécurité intérieure est non seulement une opportunité (par esprit de solidarité) mais aussi et avant tout une nécessité. Plusieurs cantons indiquent qu'ils n'ont aucune objection à formuler, étant donné que le projet n'a pour eux aucune conséquence en termes de finances ou de personnel et que, par ailleurs, aucune sortie des accords Schengen/Dublin n'est à l'ordre du jour. Toutefois, dans le contexte de la crise migratoire qui persiste et vu que certains Etats membres de l'UE ont déjà mis en place

des contrôles aux frontières au sein de l'Europe, plusieurs participants émettent des critiques quant à l'efficacité du règlement (UE) n° 515/2014. Certains regrettent également que la hauteur définitive des coûts escomptés pour la Suisse ne soit pas connue et que les bases légales relatives au Fonds pour la sécurité intérieure ne puissent être reprises d'un seul tenant (reprise simultanée de l'ensemble des bases légales du fonds et de l'accord additionnel dûment paraphé).

II. PARTIE SPÉCIALE

1. Remarque préliminaire

Cette partie décrit les avis des participants à la procédure de consultation, selon que ces derniers ont approuvé ou rejeté la reprise du règlement (UE) n° 515/2014, ou bien qu'ils se sont abstenus.

2. Reprise du règlement (UE) n° 515/2014

2.1 Approbation

Cantons : AG, AI, AR, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, LU, NE, OW, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG et ZH

Milieux intéressés : CP, economiesuisse, FER, CCDJP, USS, USAM, UVS et Travail.Suisse

Partis : PBD, PDC, PLR et PS

Remarques :

AI s'interroge sur la valeur du règlement (UE) n° 515/2014 après que certains pays ont récemment commencé à se barricader au moyen de clôtures ou à ne plus laisser passer les réfugiés.

BE fait référence à la proposition, déposée par la Commission européenne le 15 décembre 2015, de règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes. Il voit un lien entre ce projet de règlement et le présent développement de l'acquis de Schengen, et souhaite donc que le Conseil fédéral s'exprime sur ce point dans son message.

FR prend note du fait que la reprise du règlement (UE) n° 515/2014 n'a pas de conséquences sur les cantons en termes finances ou de personnel. Il rappelle que, à ses yeux, ce fonds joue un rôle important dans le cadre de la situation migratoire actuelle et qu'il est non seulement un symbole de solidarité mais aussi un instrument concret de protection des frontières extérieures de Schengen. FR propose de vérifier si les coûts globaux pour la Suisse ne dépasseront pas 18,43 millions de francs par an, vu que ce montant correspond peu ou prou à celui versé par la Suisse au profit du Fonds pour les frontières extérieures, lequel a toutefois vu ses moyens réduits d'un tiers. Selon FR, il faut en outre réaliser une analyse du rapport coût/utilité des mesures prévues afin de pouvoir établir les coûts mentionnés au regard des résultats obtenus. FR estime que ces derniers ne sont à ce jour pas entièrement satisfaisants, eu égard aux problèmes que constituent le terrorisme et la crise migratoire.

GE rappelle qu'il possède une frontière extérieure de Schengen de par son aéroport et qu'il a donc un intérêt particulier à la création de ce fonds, censé faciliter le trafic légal de voyageurs et réduire le nombre d'entrées illégales. Il se félicite en particulier du fait que l'échange d'informations entre les Etats Schengen, d'une part, et entre ces Etats et l'agence Frontex, d'autre part, soit encouragé. Sur le plan stratégique, le Conseil d'Etat estime qu'il serait judicieux de recourir à ce nouvel instrument financier pour mettre en œuvre les mesures inscrites dans le programme national en matière de gestion intégrée des frontières.

Dans le contexte de la crise migratoire actuelle, GL s'attend à ce que les investissements dans la protection des frontières extérieures augmentent et qu'ils requièrent les ressources du fonds. Etant donné que les cantons ne sont pas directement concernés par ce développement de l'acquis de Schengen et qu'aucune sortie de Schengen/Dublin n'est à l'ordre du jour, GL se déclare d'accord pour que le règlement (UE) n° 515/2014 soit repris.

LU, NE et OW présument que la reprise du règlement portant création du Fonds pour la sécurité intérieure n'aura effectivement pas, pour les cantons, de conséquences financières (dépenses supplémentaires) ni de répercussions en termes de personnel.

SO considère que la politique migratoire ne peut pas être gérée au seul niveau national ; dans ce contexte et par esprit de solidarité, il soutient la reprise du règlement (UE) n° 515/2014.

VS est d'avis que, au vu de la crise migratoire actuelle, tous les instruments visant à accroître la sécurité dans l'espace européen doivent être soutenus. C'est pourquoi il est favorable à la reprise du règlement (UE) n° 515/2014 ainsi que de l'accord additionnel. Il se félicite du fait que la Suisse ait pu participer aux négociations relatives à ce règlement et qu'elle ait été représentée dans le groupe d'experts au sein duquel la base légale du fonds a été élaborée.

TI approuve la reprise du règlement. De son point de vue, il est important que, outre le principe de base de solidarité avec les Etats Schengen qui possèdent de longues frontières extérieures Schengen, la sécurité de notre pays soit elle aussi prise en considération. Or les décisions prises récemment par certains Etats Schengen ayant suspendu temporairement les règles établies dans le cadre de l'accord de Schengen ont entraîné une augmentation de la pression migratoire à la frontière sud de la Suisse. TI suggère donc de consacrer une partie des 20 millions de francs de dotations que la Suisse recevra au titre du fonds à l'amélioration de la protection de cette frontière.

ZH mentionne que le programme national prévoit des évolutions en matière de contrôles aux frontières dans les aéroports. Il demande donc à la Confédération d'impliquer et de faire intervenir la police cantonale zurichoise (police aéroportuaire) dans les projets liés à ces contrôles.

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

economiesuisse confirme que l'économie suisse est favorable à l'AAS. Elle considère que le montant de l'ordre de 18,43 millions de francs que la Suisse doit verser chaque année est convenable.

La FER souhaite savoir si les accords de Schengen/Dublin seront maintenus dans le contexte des événements actuels et quelles seraient les répercussions d'éventuelles réformes de ces accords.

L'USS tient à ce que la Suisse soumette à Bruxelles des propositions qui visent à définir des mécanismes tendant à accroître la solidarité entre les Etats Schengen. Elle demande en outre à la Suisse, dépositaire de la convention de Genève, de respecter les droits des migrants dans la crise actuelle, en prenant notamment en considération les dispositions de la charte des droits fondamentaux de l'UE, la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la législation sur l'asile, le droit à la protection internationale, le principe de non-refoulement et les obligations découlant de la convention relative au statut des réfugiés.

Pour Travail.Suisse, il est dans l'intérêt de la Suisse de participer au fonds dans la mesure où l'amélioration de la protection des frontières extérieures de Schengen permettrait d'accroître la sécurité de l'ensemble de l'espace Schengen. Si cette protection n'est pas garantie, il est à craindre que la demande de contrôles aux frontières intérieures devienne encore plus forte, ce qui s'assimilerait à un rejet de l'acquis de Schengen. Travail.Suisse tient en outre à ce que les bases juridiques et traités internationaux précités soient respectés lors de la mise en œuvre du fonds, notamment dans le cadre des mesures financées.

L'USAM approuve le projet aux conditions suivantes :

1. Les objectifs, les critères et les mesures de vérification relatifs à l'utilisation des moyens du fonds doivent être présentés au Parlement et au public. Ils doivent notamment prévoir des mécanismes obligeant la Suisse à suspendre sa participation au fonds si les objectifs ne sont pas atteints.
2. Les études, expertises, formations, etc. doivent être exclues des mesures éligibles, de même que les initiatives prises dans des Etats tiers qui ne profitent pas directement à la Suisse (études, séminaires, conférences, etc.).
3. Les moyens fournis par la Suisse ne doivent pas être consacrés à l'aide d'urgence ni au financement d'actions de l'Union.

Aux yeux du PBD, la procédure de reprise, en deux étapes, des bases juridiques relatives au fonds est douteuse et peu transparente ; le dossier devrait être géré d'un seul tenant, afin que chaque paramètre soit connu au moment où la décision est prise. Le PBD estime en outre que le montant des coûts escomptés n'est pas connu de manière sûre, ce qui n'est pas satisfaisant, et a de la peine à comprendre le coût considérable de l'examen à mi-parcours. Il souhaite que le Conseil fédéral intervienne, dans les limites de ses possibilités, pour que soient trouvées des solutions aux problèmes épineux qui se posent dans l'UE en matière de migration (en particulier avec le taux obligatoire d'accueil de requérants).

Le PDC souhaite que les moyens fournis par la Suisse soient utilisés de manière rationnelle et contribuent à un réel accroissement de la sécurité dans l'espace Schengen. Selon lui, il faut prêter une attention particulière à la problématique actuelle des flux de réfugiés et aux nouvelles mesures de l'UE. Le PDC veut que le Conseil fédéral présente chaque année un rapport sur l'utilisation des contributions suisses.

Pour le PLR, la Suisse n'a pas le droit de rester passive ; elle doit au contraire renforcer les contrôles à ses frontières et donc augmenter les effectifs de ses gardes-frontière. Le PLR souhaite également davantage de transparence dans l'évaluation de l'efficacité des mesures prises jusqu'à présent, notamment dans la répartition et l'utilisation des moyens financiers mis à disposition.

Le PS attend du Conseil fédéral qu'il se serve de l'engagement financier de la Suisse pour influencer sur la politique européenne en matière de réfugiés de sorte que celle-ci vise clairement à sauver des vies, à respecter les droits et la dignité humains et à permettre une procédure d'asile équitable. Il exprime son approbation concernant le fonds tout en comptant sur le Conseil fédéral pour intervenir en faveur de la mise sur pied d'un système de répartition des réfugiés de dimension européenne ainsi que d'une réforme de Dublin. Le PS souhaite également que de nouvelles étapes concrètes soient franchies en vue de créer des possibilités légales d'entrée pour les contingents de réfugiés et que la Suisse s'investisse de manière nettement plus forte en faveur de la suppression des motifs de fuite. Il s'oppose résolument à la fâcheuse tendance à la militarisation des frontières extérieures de Schengen et regrette que la Suisse ne participe pas au fonds dès le début. De son point de vue, la contribution de la Suisse au fonds est convenable. Par contre, le PS estime que le préambule de l'accord additionnel ne dispose pas explicitement que la Suisse doit reprendre non seulement le règlement (UE) n° 515/2014 mais aussi le règlement (UE) n° 514/2014, lequel constitue un développement de l'acquis de Schengen, dans la mesure où ses dispositions sont nécessaires à la mise en œuvre du fonds. Il rappelle que le Liechtenstein a repris d'un seul tenant les bases juridiques du fonds et attend donc du Conseil fédéral

que, dans le message destiné au Parlement, il soumette à l'approbation de ce dernier les deux règlements précités. Il réitère en outre sa demande de publication des règlements de l'UE approuvés par la Suisse dans le Recueil systématique.

2.2 Rejet

Partis : UDC

Remarques :

L'UDC s'oppose à la reprise du règlement (UE) n° 515/2014 : elle considère, d'une part, qu'il s'agit d'un nouveau développement de l'acquis de Schengen que la Suisse est contrainte de reprendre dans le cadre de la « reprise impérative du droit » et, d'autre part, que le débat européen qui se tient en ce moment sur Schengen et Dublin montre que ni l'un ni l'autre n'apportent une plus-value dans la vague d'immigration actuelle. En outre, l'UDC ne voit pas pourquoi la Suisse devrait verser des sommes aussi élevées à un fonds alors qu'il est maintenant évident, à ses yeux, que les frontières extérieures de Schengen ne sont pas protégées et qu'elles appuient l'immigration contrôlée et non contrôlée.

2.3 Abstention

Cantons : NW, SG, SH et SZ

Milieux intéressés : CDIP, PJLS, Association suisse des officiers de l'état civil, ACS, ASM, AOST, ASSH

Partis : -

Remarques :

-