



19.017

## Message

**relatif à l'approbation de l'arrangement entre la Suisse, la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein, d'une part, et l'Union européenne, d'autre part, concernant la participation de ces États à l'agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle (eu-LISA)**

du 13 février 2019

---

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

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'un arrêté fédéral portant approbation de l'arrangement entre la Suisse, la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein, d'une part, et l'Union européenne, d'autre part, concernant la participation de ces États à l'agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (eu-LISA), en vous proposant de l'adopter.

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

13 février 2019

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer  
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

---

## Condensé

*Le message du 23 mai 2012 et le message complémentaire du 6 juillet 2016 avaient pour objet la reprise du règlement (UE) n° 1077/2011. Pour mettre en œuvre de manière effective la participation de la Suisse à l'agence eu-LISA, la Suisse et les trois autres États associés à Schengen et à Dublin ont négocié et conclu avec l'Union européenne un arrangement fixant les modalités de leur participation à cette agence. Le présent message a pour objet de soumettre ledit arrangement aux Chambres fédérales pour approbation.*

### Contexte

*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, repris par la Suisse en décembre 2016 en tant que développement de l'acquis de Schengen et de l'acquis «Dublin/Eurodac», prévoit que «des dispositions sont prises, en application des clauses pertinentes de leurs accords d'association, pour, notamment, préciser la nature et l'étendue de la participation aux travaux de l'agence des pays associés à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen et aux mesures relatives à Eurodac et définir précisément les règles applicables à cet égard, y compris en matière de contributions financières, de personnel et de droits de vote». A cet effet, un arrangement complémentaire a été négocié entre la Suisse et les autres États associés, d'une part, et l'Union européenne, d'autre part.*

*La portée de l'arrêté fédéral soumis au Parlement en décembre 2016 était limitée à la reprise de l'acte de base, à savoir le règlement (UE) n° 1077/2011 établissant l'agence. En revanche, la mise en œuvre effective dudit règlement ne peut se faire que par l'entrée en vigueur formelle de l'arrangement complémentaire négocié. Le présent message porte dès lors sur l'approbation de l'arrangement complémentaire fixant les modalités de la participation de la Suisse à l'agence européenne, qui a pour nom officiel «eu-LISA».*

### Contenu du projet

*L'arrangement complémentaire contient quinze articles et quatre annexes réglant point par point les modalités de la participation de la Suisse et des autres États associés à l'agence eu-LISA.*

*En matière de droits de participation, la Suisse a obtenu des droits qui vont au-delà des droits ordinairement prévus selon l'accord d'association à Schengen (AAS) (soit le «decision shaping right»), dans la mesure où il est prévu que, dans un certain nombre de cas énumérés exhaustivement, les représentants suisses pourront participer formellement au vote (soit disposer d'un «decision making right»). Quant au calcul des contributions financières, la solution retenue est en adéquation avec le mandat de négociation. L'arrangement complémentaire consacre le recours à la clé de répartition fixée dans l'AAS, dite «clé Schengen», pour tous les systèmes d'information gérés par l'agence, actuels et futurs, y compris ceux liés à Dublin,*

---

*excepté la contribution due au titre des coûts opérationnels du système Eurodac, qui reste soumise à la «clé Eurodac». En cela, le résultat obtenu est conforme au mandat de négociation et aux attentes.*

*L'arrangement complémentaire contient également des dispositions relatives au statut juridique et à la responsabilité de l'agence, ainsi qu'à l'étendue de la juridiction de la Cour de justice de l'Union européenne à l'égard de l'agence. Un article renvoie aussi à une annexe en vue de définir le régime des privilèges et immunités. L'arrangement règle en outre le statut du personnel de l'agence, le droit pour les citoyens suisses de se faire embaucher en tant qu'employés de l'agence, ainsi que le régime applicable aux experts et représentants officiels suisses détachés auprès de l'agence. D'autres dispositions organisent, respectivement, la lutte contre la fraude, par le biais d'un renvoi à une annexe, et la procédure applicable en vue du règlement d'éventuels différends entre les parties. Sont enfin prévues des règles sur l'entrée en vigueur, sur la durée de validité de l'arrangement et sur sa fin. Concernant l'ensemble de ces points, les solutions retenues sont similaires à celles adoptées dans le cadre de la participation de la Suisse à d'autres agences de l'UE et donc conformes au mandat de négociation.*

# Message

## 1 Contexte

### 1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

#### *Objet du message*

Le présent message porte sur l'approbation de l'arrangement complémentaire fixant les modalités de la participation de la Suisse à l'agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, agence qui a pour nom officiel «eu-LISA» (*European Union - Large scale Information Systems Agency; auparavant appelée Agence IT*).

L'agence eu-LISA (ci-après: l'agence) est formellement une institution de l'UE. Elle a été créée par le règlement (UE) n° 1077/2011<sup>1</sup>. L'agence a son siège à Tallinn (Estonie). Elle a commencé ses activités le 1<sup>er</sup> décembre 2012.

Le règlement n°1077/2011 confie à l'agence, en lieu et place de la Commission européenne, la gestion opérationnelle à long terme du système d'information sur les visas (VIS), d'Eurodac, du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II), du système d'information *Entry Exit System* (EES) et du système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS: *European Travel Information and Authorization System*). La création de l'agence a pour conséquence concrète, d'une part, la mise en place d'une nouvelle structure institutionnelle, puisque les organes chargés de la gestion des systèmes d'information sont désormais intégrés à l'agence et non plus au sein de la Commission européenne, et, d'autre part, un transfert de la responsabilité et des tâches de gestion des systèmes de la Commission à l'agence.

Par la suite, l'agence pourra également être mandatée en vue de développer ou de gérer d'autres systèmes d'information dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice (Justice et Affaires intérieures; JAI), à condition toutefois que ces nouveaux systèmes d'information soient établis en bonne et due forme par un nouvel acte législatif de l'UE. Elle n'a en revanche pas de compétences normatives. La mission essentielle de l'agence consiste effectivement à assurer la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle qui lui ont été confiés, de manière à ce qu'ils fonctionnent 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7, assurant ainsi un échange de données continu et ininterrompu.

<sup>1</sup> 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 au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, JO L 286 du 1.11.2011, p. 1, modifié en dernier lieu par le règlement (UE) 2017/2226 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2017 portant création d'un système d'entrée/de sortie (EES) pour enregistrer les données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée concernant les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures des États membres et portant détermination des conditions d'accès à l'EES à des fins répressives, JO L 327 du 9.12.2017, p. 20

En tant qu'État associé à Schengen et à Dublin, la Suisse participe déjà à l'exploitation des systèmes d'information SIS, VIS, Eurodac et EES, et devrait participer prochainement au système ETIAS, par le biais de la procédure de reprise formelle du règlement instituant ETIAS en tant que développement de l'acquis de Schengen.

Si la reprise du règlement (UE) n° 1077/2011 avait pour principal effet de redéfinir la participation de la Suisse dans le cadre de la nouvelle structure institutionnelle commune, elle impliquait également la conclusion d'un arrangement complémentaire entre l'UE, d'une part, et la Suisse et les autres États associés (Norvège, Islande, Liechtenstein), d'autre part, destiné cette fois à préciser la nature, l'étendue ainsi que les règles applicables à la participation des États associés à l'agence. L'objet du présent message consiste donc à présenter le contenu de l'arrangement en vue de son approbation.

Entretemps, le règlement (UE) n° 1077/2011 a été remplacé par le règlement (UE) 2018/1726, adopté par l'UE le 14 novembre 2018<sup>2</sup>. Ce nouveau règlement a été notifié à la Suisse le 23 novembre 2018, en tant que développement de l'acquis de Schengen et de Dublin. Le Conseil fédéral a approuvé l'échange de notes relatif à sa reprise lors de sa séance du 14 décembre 2018. L'échange de notes est entré en vigueur le même jour, au moment de sa notification par la Suisse. Le nouveau règlement modernise le régime et le fonctionnement actuels de l'agence, et autorise un élargissement des tâches confiées à l'agence. Il permet aussi à l'agence de jouer un rôle essentiel dans la mise en œuvre et l'interopérabilité des différents systèmes d'information dans le domaine JAI. Ce nouveau règlement ne requiert en revanche aucune modification du contenu du projet d'arrangement complémentaire signé le 8 novembre 2018.

### *Les antécédents*

Le 23 mai 2012, le Conseil fédéral a adopté le message et 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<sup>3</sup>. Ce premier 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. Lors des sessions d'été et d'automne 2012, le Parlement avait toutefois 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 avaient donc été suspendus. Conformément à la pratique en vigueur, consistant à autoriser les États associés à reprendre le développement en même temps qu'ils

2 Règlement (UE) 2018/1726 du 14 novembre 2018 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (eu-LISA), modifiant le règlement (CE) n° 1987/2006 et la décision 2007/533/JAI du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 1077/2011, JO L 295, du 21.11.2018, p. 99

3 FF 2012 5417

approuvent 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. Dès le mois de février 2014, elle a dès lors demandé au Conseil fédéral des explications quant au non-respect par la Suisse du délai maximum de deux ans (soit échu le 8 novembre 2013) pour la reprise du règlement. Il ressort d'un échange de lettres entre la responsable du DFJP et la Commissaire compétente que, pour l'UE, le paragraphe de l'arrangement «ne pourra[it] intervenir que lorsque tous les États associés aur[ai]ent confirmé leur acceptation du Règlement (...) suite à la conclusion de la procédure parlementaire requise par leurs exigences constitutionnelles». La Suisse, de son côté, avait insisté sur le fait qu'elle n'était pas prête à soumettre le règlement (UE) n° 1077/2011 au Parlement pour approbation sans confirmation de la part de l'UE que le texte de l'arrangement complémentaire était bien définitif. A cet effet, la Commission a donc confirmé aux États associés, par lettre du 21 avril 2016, qu'elle n'avait pas l'intention de modifier le texte de l'arrangement, de sorte que les procédures nationales de reprise pouvaient être menées à leur terme par les parlements nationaux en toute connaissance de cause.

Le Conseil fédéral a alors proposé, dans un message additionnel<sup>4</sup> daté du 6 juillet 2016, d'adapter la procédure initialement envisagée en 2012. Il a invité le Parlement à reprendre le règlement à la lumière du contenu du projet d'arrangement. Outre les problèmes liés au dépassement de l'échéance, le changement de procédure proposé par le Conseil fédéral était dès lors aussi lié au blocage résultant de la décision prise par l'UE de modifier sa pratique. La nouvelle procédure choisie par le Conseil fédéral permettait ainsi de lever le blocage en vue du paragraphe et de la signature de l'arrangement complémentaire.

Dans son message additionnel, le Conseil fédéral présente de manière détaillée les conséquences financières et techniques qui résultent de la reprise du développement à la lumière du contenu, désormais connu, du projet d'arrangement, afin de répondre au mandat du Parlement de 2012, «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.

L'arrêté fédéral portant approbation de l'échange de notes en vue de la reprise du règlement (UE) n° 1077/2011 par la Suisse a été adopté par le Parlement le 16 décembre 2016<sup>5</sup>. Le délai référendaire est échu le 7 avril 2017 sans avoir été utilisé. La Suisse a informé l'UE sur l'accomplissement de ses exigences constitutionnelles par note du 11 avril 2017. L'échange de notes est entré en vigueur le même jour.

<sup>4</sup> FF 2016 6283

<sup>5</sup> FF 2016 8687; RO 2017 2633

### *Justification de la conclusion d'un arrangement*

L'art. 37 du règlement (UE) n° 1077/2011 prévoit expressément que «des dispositions sont prises, en application des clauses pertinentes de leurs accords d'association, pour, notamment, préciser la nature et l'étendue de la participation aux travaux de l'agence des pays associés à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen et aux mesures relatives à Eurodac et définir précisément les règles applicables à cet égard, y compris en matière de contributions financières, de personnel et de droits de vote».

Dans la mesure où l'arrangement complémentaire fixe les modalités de la participation de la Suisse à l'agence, sa conclusion est dès lors une condition *sine qua non* pour permettre à la Suisse de participer pleinement dans l'agence chargée de gérer les systèmes informatiques dont la Suisse bénéficie depuis son association à Schengen et à Dublin ainsi que pour garantir au mieux les droits de la Suisse résultant des accords d'association à Schengen et à Dublin. Sans cet arrangement, la base juridique permettant notamment aux représentants suisses de siéger en tant que membres à part entière dans les organes de l'agence et de voter ferait défaut.

L'approbation de l'arrangement complémentaire aura ainsi pour effet de préciser de manière détaillée mais aussi de formaliser tous les droits et obligations de la Suisse au sein de l'agence. Elle aura aussi plus particulièrement pour effet de permettre à la Suisse (comme aux autres États associés) d'obtenir, contrairement à ce qui prévaut actuellement, des droits de vote formels, dans la mesure au moins où ces droits portent sur des décisions de nature opérationnelle.

## **1.2 Dérroulement et résultat des négociations**

Le mandat de négociation suisse a été adopté par le Conseil fédéral le 25 mai 2011, tandis que la décision du Conseil de l'Union européenne autorisant l'ouverture de négociations a été rendue le 16 juillet 2012.

Les négociations ont été menées de concert avec les autres États associés, à savoir la Norvège, le Liechtenstein et l'Islande. Le premier tour de négociation a eu lieu en octobre 2012. Il a ensuite été suivi de cinq autres tours de négociation, ainsi que de nombreux échanges entre les délégations, jusqu'au début de l'année 2016. Comme cela était attendu, les discussions ont essentiellement porté sur l'étendue des droits de vote des représentants suisses et des autres États associés au sein des organes de l'agence, notamment sur la détermination de la liste des décisions sur lesquelles la Suisse et les autres États associés seront habilités à voter, d'une part, ainsi que sur la clé de calcul et les modalités de leurs contributions financières à l'agence, d'autre part. La plupart des 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 récurrentes pour lesquelles des solutions habituelles ont été trouvées, soit encore parce que ces éléments ne revêtent qu'une importance secondaire.

Les négociations sont officiellement closes depuis le début de l'année 2016. Cela a été formellement confirmé par la Commission dans sa lettre du 21 avril 2016, ce qui

a permis au Conseil fédéral de présenter au Parlement le message additionnel du 6 juillet 2016 relatif à la reprise du règlement. A la suite d'une période de mise à jour formelle du texte, en 2017, son paraphe est intervenu le 15 juin 2018. Le Conseil fédéral a décidé, le 14 septembre 2018, d'autoriser la signature de l'arrangement, qui a eu lieu le 8 novembre 2018.

Les directives fixées dans le mandat de négociation 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)<sup>6</sup>;
- 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<sup>7</sup>.

Le texte de l'arrangement complémentaire sur lequel les négociateurs ont pu s'entendre aménage des droits de participation en faveur des États associés qui vont au-delà des droits ordinairement prévus selon les accords d'association («*decision shaping rights*»), dans la mesure où ils comprennent aussi des droits de participation formelle au vote («*decision making rights*») sur certaines questions énumérées exhaustivement. Le vote formel des représentants suisses est toutefois exclu lorsqu'il porte sur des questions liées aux institutions, aux procédures, à l'ordre juridique et aux finances de l'UE.

Quant au calcul des contributions financières, la solution retenue est en adéquation avec le mandat de négociation. L'arrangement consacre le recours à la clé de répartition fixée dans l'AAS, dite «clé Schengen», pour tous les systèmes d'information gérés par l'agence, actuels et futurs, y compris ceux liés à Dublin, excepté la contribution due au titre des coûts opérationnels du système Eurodac, qui reste soumise à

<sup>6</sup> 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; RS **0.362.31**

<sup>7</sup> Cf. Arrangement du 30 septembre 2009 entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein, d'une part, et la Communauté européenne, d'autre part, sur les modalités de la participation de ces États aux activités de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (arrangement Frontex; RS **0.362.313**; Accord du 19 mars 2010 entre la Communauté européenne et la République d'Islande, le Royaume de Norvège, la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein concernant des dispositions complémentaires relatives au fonds pour les frontières extérieures pour la période 2007 à 2013 (accord sur le Fonds pour les frontières extérieures); RS **0.362.312**; Arrangement du 22 septembre 2011 entre l'Union européenne et la République d'Islande, la Principauté de Liechtenstein, le Royaume de Norvège et la Confédération suisse sur la participation de ces États aux travaux des comités qui assistent la Commission Européenne dans l'exercice de ses pouvoirs exécutifs dans le domaine de la mise en œuvre, de l'application et du développement de l'acquis de Schengen (arrangement Comitologie); RS **0.362.11**

la «clé Eurodac», prévue dans l'accord d'association à Dublin (AAD)<sup>8</sup>. Bien que les deux clés soient calculées de la même manière, la clé Schengen utilise comme coefficient le pourcentage du produit intérieur brut de la Suisse par rapport au produit intérieur brut de l'ensemble des pays participants, ajusté d'année en année (art. 11, par. 2 et 3, AAS), alors que la clé Eurodac utilise un coefficient fixé de manière invariable à 7,286 % des crédits correspondants pour un exercice budgétaire (art. 8, par. 1, al. 1, AAD).

Les autres points ont fait l'objet de discussions essentiellement, voire uniquement, de nature formelle. C'est notamment le cas des dispositions relatives aux privilèges et immunités, dont la formulation a été revue de fond en comble à la demande de la délégation de l'UE, ce qui a aussi contribué à allonger sensiblement la durée des négociations, mais dont le contenu matériel n'a pas changé par rapport aux dispositions correspondantes des autres arrangements complémentaires déjà en vigueur.

### **1.3 Relation avec le programme de la législation et avec les stratégies du Conseil fédéral**

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019<sup>9</sup>, ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019<sup>10</sup>. La conclusion de l'arrangement est nécessaire à la participation pleine et entière de la Suisse à l'agence eu-LISA, qui constitue un instrument central de la coopération Schengen et Dublin.

## **2 Renonciation à la procédure de consultation externe**

Selon l'art. 3, al. 1, let. c, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo)<sup>11</sup>, une consultation est organisée lors des travaux préparatoires concernant les traités internationaux qui sont soumis au référendum prévu par l'art. 140, al. 1, let. b, de la Constitution (Cst.)<sup>12</sup> ou sujets au référendum prévu par l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst., ou encore qui touchent des intérêts essentiels des cantons. En vertu de l'art. 3a, al. 1, LCo, il est toutefois possible de renoncer à une procédure de consultation lorsque le projet porte principalement sur l'organisation ou les procédures des autorités fédérales ou sur la répartition des compétences entre autorités fédérales (let. a) ou qu'aucune information nouvelle n'est à attendre du fait que les positions des milieux intéressés sont connues, notamment parce que l'objet dont traite le projet a déjà été mis en consultation précédemment (let. b).

<sup>8</sup> Accord du 26 octobre 2004 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un État membre ou en Suisse (AAD);  
RS **0.142.392.68**

<sup>9</sup> FF **2016 981**

<sup>10</sup> FF **2016 4999**

<sup>11</sup> RS **172.061**

<sup>12</sup> RS **101**

Lors de la procédure de reprise de règlement (UE) n° 1077/2011, en 2012 et en 2016, il avait déjà été renoncé à procéder à une consultation externe, au motif que le développement en cause était de nature technique, à savoir une restructuration institutionnelle de la gestion opérationnelle de systèmes informatiques de l'UE auxquels la Suisse participait déjà dans le cadre de son association à Schengen et à Dublin. Les cantons et les partis politiques avaient déjà été consultés sur le principe même de la participation de la Suisse à chacun des systèmes gérés par l'agence. Les cantons avaient aussi pu suivre l'élaboration du règlement à reprendre, dans le cadre du droit de la Suisse à participer à l'élaboration des développements Schengen, ainsi que le déroulement des négociations portant sur le contenu de l'arrangement dans le cadre des procédures d'information ordinaires dans les domaines Schengen et Dublin.

Dans le cas présent, il a aussi été renoncé à une consultation externe concernant la signature de l'arrangement et le présent message pour les mêmes motifs: dans la mesure où aucun changement substantiel n'est intervenu depuis 2016, les positions des milieux intéressés sont connues, et aucune information nouvelle n'est à attendre d'une procédure de consultation externe. Le contenu de l'arrangement a déjà été détaillé dans le message additionnel du Conseil fédéral du 6 juillet 2016. Dans la mesure où ce message n'a fait l'objet d'aucune contestation, il apparaît que les positions des milieux intéressés sont connues et, par conséquent, qu'aucune information nouvelle n'est à attendre d'une procédure de consultation externe, au sens de l'art. 3a, al. 1, let. b, LCo.

### 3 Présentation de l'accord

#### *Aperçu du contenu*

L'arrangement comprend quinze articles et quatre annexes, qui en font partie intégrante (art. 13). L'annexe II, relative aux privilèges et immunités, comprend également quatre appendices, soit un par État associé. Le contenu de l'arrangement a déjà été présenté dans le cadre de l'adoption du message additionnel du 6 juillet 2016. Le présent message vise dès lors à compléter et préciser cette présentation.

Les art. 1 à 3 traitent de l'étendue des droits de vote et de participation des États associés au sein du conseil d'administration («*Management Board*») et au sein des groupes consultatifs («*Advisory Groups*»). L'art. 4 prévoit des dispositions relatives aux contributions financières. Il est complété par l'annexe I, qui décrit la formule permettant de calculer les contributions. Les art. 5, 6 et 7 traitent, respectivement, du statut juridique, de la responsabilité de l'agence et de l'étendue de la juridiction exclusive de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) à l'égard de l'agence. L'art. 8 renvoie à l'annexe II pour ce qui a trait au régime des privilèges et immunités. Les art. 9 et 10 règlent le statut du personnel de l'agence, le droit pour les citoyens suisses et les ressortissants des autres États associés de se faire embaucher en tant qu'employés de l'agence, ainsi que le régime applicable aux experts et représentants officiels suisses et des autres États associés détachés auprès de l'agence. Les art. 11 et 12 règlent, respectivement, la lutte contre la fraude contre les intérêts financiers de l'UE, par un renvoi à l'annexe III, et la procédure applicable en vue du



formulé de manière à garantir le maintien et l'adaptation des droits de vote lors de futures modifications du règlement en vue d'élargir les compétences de l'agence et du conseil d'administration. Par ailleurs, afin d'assurer l'effectivité du droit de vote, il est précisé expressément, dans un second alinéa, que les procédures internes de vote du conseil d'administration doivent garantir que la Suisse est habilitée à voter sur ces décisions, y compris lorsqu'elles sont adoptées dans le cadre, plus large, de l'adoption de programmes de travail annuels ou pluriannuels.

Dans tous les cas, le représentant suisse reste habilité à exprimer le point de vue de la Suisse, au sein du conseil d'administration, sur toutes les questions pour lesquelles la Suisse ne jouit pas d'un droit de vote formel (par. 3), conformément au principe général des art. 4 et 6 AAS et 2 AAD.

#### *Art. 3*                    Groupes consultatifs

La Suisse est également représentée dans tous les groupes consultatifs qui s'occupent des systèmes d'information gérés par l'agence et auxquels la Suisse participe. La Suisse dispose donc actuellement de représentants dans quatre groupes consultatifs, un par système d'information auquel elle prend déjà part: le groupe consultatif SIS II, le groupe consultatif VIS, le groupe EES et le groupe consultatif Eurodac. Elle aura aussi un représentant dans le groupe consultatif ETIAS, aussitôt que le règlement correspondant aura été formellement repris. Le nombre de groupes consultatifs évolue ainsi en fonction des attributions de nouveaux systèmes à l'agence, et le nombre de ceux dans lesquels des représentants suisses siègent, en fonction du nombre de systèmes auxquels la Suisse décide de participer.

Le par. 2 prévoit que les représentants suisses dans les groupes consultatifs sont habilités à voter formellement sur tous les avis rendus par les groupes consultatifs correspondant aux décisions figurant dans la liste de l'art. 2, par. 2, al. 1 (conseil d'administration). De même, les représentants suisses au sein des groupes consultatifs ont le droit d'exprimer le point de vue de la Suisse sur toutes les questions pour lesquelles celle-ci ne jouit pas d'un droit de vote formel (par. 3).

#### *Art. 4*                    Contributions financières

L'art. 4 traite des contributions financières des États associés au budget de l'agence. Pour ce faire, il distingue d'abord, conformément à la présentation du budget de l'agence qui comprend trois titres, les coûts administratifs, correspondant au titre 1 (coûts liés aux ressources humaines) et au titre 2 (coûts liés aux infrastructures et coûts de fonctionnement de l'agence), d'une part, et les coûts opérationnels des systèmes, inscrits au titre 3, d'autre part. Il distingue ensuite chacun des différents systèmes gérés par l'agence, à savoir le SIS, le VIS, l'EES, Eurodac, DubliNet, ainsi que tous les éventuels systèmes futurs qui constitueront de nouveaux développements de l'acquis de Schengen, au sens de l'AAS, ou de nouvelles mesures Dublin/Eurodac, au sens de l'AAD.

Seules les contributions dues par la Suisse pour les coûts administratifs, correspondant aux titres 1 et 2 du budget de l'agence, peuvent être considérées comme des contributions nouvelles, liées à la participation à l'agence (cf. ci-dessous, coûts administratifs). Les contributions correspondant aux coûts opérationnels, à savoir le

titre 3 du budget de l'agence (cf. ci-dessous, coûts opérationnels), sont déjà payées par la Suisse pour chacun des systèmes auxquels elle participe, sur la base de l'AAS et de l'AAD.

*i. Principe*

L'art. 4 pose d'abord, au par. 1, le principe selon lequel les contributions de chaque État associé sont limitées aux seuls systèmes d'information auxquels chacun de ces États participe à titre individuel.

L'art. 4 renvoie encore à l'annexe I de l'arrangement, qui explique en détail la formule de calcul des contributions pour les coûts opérationnels (ch. 1.1, 1.2 et 1.3) et pour les coûts administratifs (ch. 1.4 et 1.5), et définit les modalités de paiement.

*ii. Coûts opérationnels*

Les coûts *opérationnels* des systèmes d'information figurent au titre 3 du budget de l'agence. Il ne s'agit pas de contributions nouvelles, à proprement parler, pour la Suisse, qui les paie déjà, indépendamment de l'existence de l'agence, sur la base de l'AAS et de l'AAD.

*Systèmes SIS, VIS, EES et tout autre système qui constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen:*

Les par. 2 et 3 règlent, l'un, la clé de calcul des contributions dues au titre des coûts des systèmes SIS II et VIS et, l'autre, la clé de calcul des contributions dues au titre du système EES. Pour ces trois systèmes, comme pour tout autre système qui constitue un développement des dispositions de l'acquis de Schengen, il est prévu que la Suisse verse un montant annuel calculé sur la base du pourcentage du PIB national relatif au PIB de tous les États participant à l'agence, conformément à la formule de calcul détaillée au ch. 1.1 de l'annexe I de l'arrangement, en application de la règle générale figurant à l'art. 11, par. 3, AAS.

*Système Eurodac:*

Le par. 4 prévoit que la Suisse participe aux coûts opérationnels d'Eurodac. Pour ce quatrième système, il est prévu que la Suisse verse une contribution annuelle calculée conformément à la formule décrite dans l'annexe I, ch. 1.2, en application de la règle spécifique figurant à l'art. 8, par. 1, al. 1, AAD, à savoir un pourcentage invariable fixé à 7,286 %.

*Système Dublinet:*

Concernant le système Dublinet, le par. 5 de l'art. 4 et le ch. 1.3 de l'annexe I consacrent la règle selon laquelle le calcul de contribution de la Suisse aux coûts opérationnels de ce système se fait en application de la clé prévue à l'art. 8, par. 1, al. 2, AAD, qui correspond à la clé ordinaire de l'art. 11, par. 3, AAS, comme c'est le cas des autres systèmes auxquels la Suisse participe (SIS, VIS, EES), hormis Eurodac.

*Exigibilité des contributions aux coûts opérationnels (art. 4, par. 6, al. 2):*

Pour les coûts opérationnels, les contributions fixées dans les par. 2, 3, 4 et 5 sont dues et exigibles, soit en vertu de l'AAS, pour le SIS II, le VIS, à compter du 1<sup>er</sup>

décembre 2012, et l'EES, dans la mesure où de tels coûts existent, à compter du 29 décembre 2017, date à laquelle l'agence a commencé la gestion opérationnelle du système EES, soit en vertu de l'AAD, pour Eurodac, à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2012, et pour DubliNet, à compter 31 juillet 2014, date à laquelle le support technique de DubliNet a été transféré à l'agence.

### *iii. Coûts administratifs*

Les coûts administratifs de l'agence, figurant aux titres 1 et 2 du budget, constituent les dépenses engendrées par la création de l'agence. Seules les contributions dues à ce titre par la Suisse découlent de sa participation à l'agence, et peuvent donc être considérées comme nouvelles. Il est à relever que la Suisse en avait été «dispensée» aussi longtemps que c'était la Commission qui en était responsable, soit avant l'entrée en fonction de l'agence.

#### *Systèmes SIS II, VIS, EES, Eurodac, DubliNet et futurs systèmes constituant des développements Schengen ou des mesures Dublin/Eurodac:*

Conformément aux par. 7 et 8 de l'art. 4 et au ch. 1.4 de l'annexe I, les contributions suisses dues au titre des coûts administratifs (titres 1 et 2) des systèmes SIS II, VIS, EES, Eurodac, et DubliNet sont calculées sur la base de la règle ordinaire, soit le pourcentage du PIB national relatif au PIB de tous les États participant à l'agence.

#### *Étendue des coûts administratifs à charge de la Suisse:*

Concernant les futurs systèmes d'information qui relèveront de la responsabilité de l'agence, les par. 7 et 8 fixent le principe selon lequel la Suisse ne devra contribuer aux coûts administratifs de ces systèmes que lorsqu'ils constituent des développements de l'acquis de Schengen, au sens de l'AAS ou de nouvelles mesures, au sens de l'AAD (cf. ch. 1.5, annexe I, *a contrario*). Le cas échéant, les contributions seront calculées de la même manière (pourcentage relatif du PIB) que celles dues au titre des systèmes SIS II, VIS, DubliNet et EES (voir les explications ci-dessus, ad par. 2, 3 et 5), en application de l'art. 11, par. 3, AAS (SIS, VIS, EES), ou de l'art. 8, par. 1, al. 2, AAD (DubliNet).

#### *Participation rétroactive aux coûts administratifs (art. 4, par. 6, al. 1):*

Dans la mesure où il est question des coûts *administratifs* de l'agence, le par. 6, al. 1, de l'art. 4 fixe la règle selon laquelle les contributions prévues aux par. 2 (SIS II et VIS) et 4 (Eurodac) sont dues à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2012<sup>13</sup>, date à laquelle l'agence a commencé ses activités. Celles prévues au par. 3 (EES) sont dues à compter du 29 décembre 2017, date à laquelle l'agence a commencé la gestion opérationnelle du système EES, tandis que celles prévues au par. 5 sont dues à compter du 31 juillet 2014, date à laquelle le support technique de DubliNet a été transféré à l'agence. Toutefois, l'ensemble des montants dus n'est exigible qu'à compter du jour qui suit l'entrée en vigueur de l'arrangement complémentaire, qui sert de base juridique à ces paiements.

<sup>13</sup> L'autonomie financière de l'agence n'ayant toutefois commencé qu'en mars 2013, il ne devrait donc pas y avoir de coûts administratifs à lui verser pour 2012.

*Non-cumul des contributions:*

Le par. 9 prévoit enfin que, dans l'hypothèse où la Suisse aurait déjà contribué financièrement au développement et à la gestion opérationnelle de tels nouveaux systèmes d'information dans le cadre d'autres instruments financiers auxquels elle participe, ou encore dans tous les cas où un nouveau développement Schengen ou une nouvelle mesure Dublin/Eurodac seraient financés par la perception d'émoluments ou d'autres revenus liés, les contributions correspondantes versées par la Suisse au titre de l'art. 4 de l'arrangement seraient réduites en conséquence.

*Art. 5* Statut juridique

Conformément à l'art. 5, la Suisse s'engage à reconnaître, dans son ordre juridique, la personnalité juridique à l'agence et à lui garantir la capacité civile passive et active la plus large possible.

*Art. 6* Responsabilité

Quant à la responsabilité civile de l'agence, elle est régie par l'art. 24, par. 1, 3 et 5, du règlement (UE) n° 1077/2011 (art. 6).

*Art. 7* Cour de justice de l'Union européenne

En application de l'art. 7, la Suisse s'engage à reconnaître la juridiction de la CJUE sur l'agence, conformément aux par. 2 et 4 de l'art. 24 du règlement (UE) n° 1077/2011. Il s'agit des cas dans lesquels une clause compromissoire à cet effet est contenue dans un contrat conclu par l'agence et des cas dans lesquels l'agence est tenue de réparer, conformément aux principes généraux du droit, les dommages causés par ses services ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions. La solution retenue est cohérente et conforme aux solutions déjà adoptées dans d'autres arrangements comparables entre la Suisse et l'UE (cf. p. ex. art. 6 de l'arrangement Frontex).

*Art. 8* Privilèges et immunités

Aux termes de l'art. 8, la Suisse s'engage à accorder à l'agence et à son personnel les règles en matière de privilèges et immunités qui figurent de manière détaillée dans l'annexe II de l'arrangement, et qui s'inspirent du protocole de l'UE sur les privilèges et immunités réglant de manière exhaustive ces questions pour les États membres de l'UE.

Dans d'autres arrangements entre la Suisse et l'UE déjà conclus et en vigueur, la disposition pertinente se contentait, d'un point de vue formel, de renvoyer aux dispositions pertinentes de ce protocole. La solution adoptée à l'art. 8 du présent arrangement est certes formellement différente des solutions en vigueur, puisqu'elle renvoie non pas au protocole lui-même, mais à une annexe dans laquelle sont expressément reprises et dûment adaptées toutes les dispositions pertinentes du protocole. En revanche, son contenu matériel ne diffère pas de celui prévu dans les autres

arrangements de même nature conclus avec l'UE. Cette solution nouvelle quant à la forme a été choisie pour des raisons institutionnelles propres à l'UE.

#### *Art. 9* Personnel de l'agence

Le par. 1 rappelle, de manière purement déclarative, que les règles du statut des fonctionnaires de l'Union européenne et du régime applicable aux autres agents de l'Union européenne s'appliquent également aux membres du personnel de nationalité suisse recrutés par l'agence.

Le par. 2, garantit aux ressortissants suisses, en dérogation aux règles ordinaires du statut des fonctionnaires de l'Union européenne et du régime applicable aux autres agents de l'Union européenne, de pouvoir être recrutés au sein du personnel de l'agence aux mêmes conditions et selon les mêmes règles que celles en vigueur pour les autres membres du personnel des États membres de l'UE. A l'instar de la Commission et des États membres de l'UE, la Suisse est aussi habilitée à détacher, à titre temporaire, des fonctionnaires ou des experts auprès de l'agence (art. 9, par. 3). En revanche, aucun ressortissant des quatre États associés ne peut être désigné en qualité de directeur exécutif de l'agence (art. 9, par. 4).

#### *Art. 10* Fonctionnaires et experts détachés

L'art. 10 fixe quelques règles en matière fiscale et en matière de sécurité sociale s'appliquant spécifiquement aux experts et fonctionnaires suisses détachés auprès de l'agence (à l'exclusion des ressortissants suisses employés par l'agence). Il s'agit par-là d'aligner le régime de ces fonctionnaires et experts détachés sur celui applicable aux experts et fonctionnaires détachés par les États membres de l'UE.

#### *Art. 11* Lutte contre la fraude

L'art. 11 traite de la lutte contre la fraude au détriment des intérêts financiers de l'UE et des contrôles que peuvent effectuer l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) et la Cour des Comptes. Le par. 3, qui se réfère à la Suisse, renvoie à l'annexe III, dans laquelle sont détaillées les règles applicables aux contrôles financiers (audits, contrôles sur place) en ce qui concerne les participants et bénéficiaires suisses aux activités de l'agence, à savoir les personnes participant à un programme de l'agence, celles ayant bénéficié d'un paiement sur le budget de l'agence ou de l'UE, ou encore leur sous-traitant. Ces contrôles correspondent aux obligations contractées par lesdits participants lorsqu'ils ont signé des contrats pour des projets avec l'agence. L'annexe III fixe également des règles de procédure, d'entraide et de sanctions administratives. Le Contrôle fédéral des finances est informé à l'avance et peut prendre part aux contrôles et vérifications sur place.

Là encore, la solution adoptée est équivalente à celle retenue dans les arrangements de même nature déjà conclus entre la Suisse et l'UE, notamment les arrangements fixant les modalités de la participation de la Suisse aux agences Frontex et EASO.

---

**Art. 12** Règlement des différends

L'art. 12 fixe la procédure applicable en vue de résoudre les éventuels différends entre les parties portant sur l'application de l'arrangement. La procédure choisie s'inspire, *mutatis mutandis*, de celle en vigueur pour l'AAS et l'AAD.

Lorsqu'un litige de ce type surgit, il doit être porté devant le Comité mixte, au niveau ministériel. Ce dernier dispose d'un délai de 90 jours, à compter de la date d'adoption de l'ordre du jour de la séance pour laquelle le différend a été agendé, pour résoudre le litige. Dans l'hypothèse où le différend n'aurait pas pu être résolu dans ce délai, il convient alors de distinguer entre les différends liés à des questions Schengen et ceux liés à des questions Dublin. Dans le premier cas, un deuxième délai de 30 jours est laissé au Comité mixte en vue de trouver un accord. Si aucun accord n'est trouvé dans ce délai supplémentaire, l'arrangement prendra fin, pour l'État associé concerné uniquement, six mois après l'échéance de ce second délai de 30 jours. Dans le second cas, un deuxième délai de 90 jours est laissé au comité mixte pour trouver un accord. Si aucun accord n'est trouvé, l'arrangement sera considéré comme ayant pris fin, uniquement pour l'État associé concerné, au terme du dernier jour de ce second délai.

**Art. 13** Annexes

L'art 13 pose la règle selon laquelle les annexes de l'arrangement font partie intégrante de ce dernier.

**Art. 14** Entrée en vigueur

L'art. 14 fixe les règles régissant l'entrée en vigueur de l'arrangement, dont le secrétaire général du Conseil de l'UE sera le dépositaire. Chaque partie approuve l'arrangement selon ses propres procédures internes. Pour que l'arrangement puisse entrer en vigueur, il faut qu'il ait été approuvé par l'UE, d'une part, et au moins un des États associés, d'autre part. Enfin, pour chacune des parties à l'arrangement, celui-ci entrera en vigueur le premier jour du premier mois suivant le dépôt formel de son instrument d'approbation auprès du dépositaire.

**Art. 15** Validité et dénonciation

L'arrangement est conclu pour une durée indéterminée (par. 1).

Pour la Suisse (par. 3), il cesse d'être en vigueur six mois après que l'AAS a été dénoncé par la Suisse ou par décision du Conseil de l'UE, ou que l'AAS a pris fin conformément aux procédures prévues à l'art. 7, par. 4, 10, par. 3, ou 17 AAS. De même, il cesse d'être en vigueur six mois après que l'AAD a pris fin ou qu'il a été dénoncé selon les procédures fixées à l'art. 4, par. 7, 7, par. 3, ou 16 AAD.

L'arrangement est rédigé en un seul exemplaire original en langues allemande, anglaise, bulgare, croate, danoise, espagnole, estonienne, finnoise, française, grecque, hongroise, islandaise, italienne, lettone, lituanienne, maltaise, néerlandaise, norvégienne, polonaise, portugaise, roumaine, slovaque, slovène, suédoise et tchèque, chacun de ces textes faisant également foi.

---

## **5 Conséquences**

### **5.1 Conséquences pour la Confédération**

#### **5.1.1 Conséquences financières**

Les estimations des coûts d'une participation suisse à l'agence effectuées dans le message additionnel du 6 juillet 2016, peuvent être complétées, sur la base des budgets et de la planification financière de l'UE et de l'agence adoptés et publiés entretemps.

Les chiffres donnés ci-après restent néanmoins des estimations pour plusieurs raisons: d'abord, les chiffres du PIB relatif de la Suisse par rapport au PIB de l'ensemble des États participant à chacun des systèmes évoluent, et sont fixés d'année en année. De même, le taux de change entre le franc suisse et l'euro est variable de sorte que le taux retenu en vue du paiement des contributions suisses varie d'année en année. Enfin, les montants budgétés par l'agence pour l'année en cours et les années suivantes ont été régulièrement sujets à des ajustements, qui peuvent parfois se révéler importants. A titre d'exemple, les estimations effectuées au début de l'année 2014, utilisées en vue de l'établissement du budget 2015 de la Confédération<sup>14</sup>, ont 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 subséquemment. Il en va de même pour les années 2015 à 2017.

En raison des crises migratoires et sécuritaires récentes, les ministres des États Schengen et Dublin ont décidé, à la fin 2016 et au début 2017, de développer de nouveaux instruments et systèmes d'information en vue de faire face aux développements en matière migratoire et de renforcer radicalement la lutte contre le terrorisme sur le continent européen. Ces décisions impliquent notamment le renforcement des allocations dans le système Dublin et le développement du système Eurodac<sup>15</sup>, mais aussi l'amélioration des performances et des fonctionnalités du SIS

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil 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'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride], et de l'identification des ressortissants de pays tiers ou apatrides en séjour irrégulier, et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et par Europol à des fins répressives (refonte), COM(2016) 272 final

II<sup>16</sup> et du VIS<sup>17</sup>, ainsi que la mise en œuvre sans délai du système EES<sup>18</sup> et le développement rapide du nouveau système ETIAS<sup>19</sup>, notamment destinés à renforcer les contrôles des personnes aux frontières tant extérieures qu'intérieures de l'Espace Schengen et à réduire l'immigration illégale. Enfin, l'interopérabilité des différents systèmes d'information doit encore être améliorée<sup>20</sup>. Le développement et la mise en œuvre de ces nouveaux systèmes ont été et seront confiés à l'agence eu-LISA, accroissant de ce fait fortement les prévisions budgétaires de l'agence pour les années 2017 à 2020. Le présent message intervient dès lors durant une phase de développements importants des systèmes informatiques déjà opérationnels ou encore à créer dans le domaine de Schengen et de Dublin. On devrait dès lors pouvoir s'attendre, après ce «pic» budgétaire de l'agence, à une certaine stabilisation, du moins pour les prochaines années, soit une fois que les systèmes auront été dévelop-

- 16 Règlement (UE) 2018/1860 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 relatif à l'utilisation du système d'information Schengen aux fins du retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, version du JO L 312 du 7.12.2018, p. 1; règlement (UE) 2018/1861 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine des vérifications aux frontières, modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et modifiant et abrogeant le règlement (CE) n° 1987/2006, version du JO L 312 du 7.12.2018, p. 14; règlement (UE) 2018/1862 du Parlement européen et du Conseil du 28 novembre 2018 sur l'établissement, le fonctionnement et l'utilisation du système d'information Schengen (SIS) dans le domaine de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale, modifiant et abrogeant la décision 2007/533/JAI du Conseil, et abrogeant le règlement (CE) n° 1986/2006 du Parlement européen et du Conseil et la décision 2010/261/UE de la Commission, version du JO L 312 du 7.12.2018, p. 56
- 17 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 767/2008, le règlement (CE) n° 810/2009, le règlement (UE) 2017/2226, le règlement (UE) 2016/399, le règlement (UE) n° XX/2018 [règlement sur l'interopérabilité] et la décision 2004/512/CE et abrogeant la décision 2008/633/JAI du Conseil, COM(2018) 302 final
- 18 Règlement (UE) 2017/2226 du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2017 portant création d'un système d'entrée/de sortie (EES) pour enregistrer les données relatives aux entrées, aux sorties et aux refus d'entrée concernant les ressortissants de pays tiers qui franchissent les frontières extérieures des États membres et portant détermination des conditions d'accès à l'EES à des fins répressives, et modifiant la convention d'application de l'accord de Schengen et les règlements (CE) n° 767/2008 et (UE) n° 1077/2011, version du JO L 327 du 9.12.2017, p. 20
- 19 Règlement (UE) 2018/1240 du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2018 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS) et modifiant les règlements (UE) no 1077/2011, (UE) no 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 et (UE) 2017/2226, JO L 236 du 19.9.2018, p. 1; règlement (UE) 2018/1241 du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2018 modifiant le règlement (UE) 2016/794 aux fins de la création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS), version du JO L 236 du 19.9.2018, p. 72
- 20 Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE (frontières et visas) et modifiant la décision 2004/512/CE du Conseil, le règlement (CE) n° 767/2008, la décision 2008/633/JAI du Conseil, le règlement (UE) 2016/399, le règlement (UE) 2017/2226, le règlement (UE) 2018/XX [le règlement ETIAS], le règlement (UE) 2018/XX [le règlement SIS dans le domaine des vérifications aux frontières] et le règlement (UE) 2018/XX [règlement eu-LISA], COM(2018) 478 final

pés et qu'il n'y aura, pour l'essentiel, plus que des coûts d'exploitation, sous réserve bien sûr d'une éventuelle poursuite du développement des systèmes existants.

Dans tous les cas, il importe de souligner que, l'art. 4, par. 1, de l'arrangement prévoit la règle selon laquelle les contributions de chaque État associé sont limitées aux seuls systèmes d'information auxquels chacun de ces États a accepté de participer à titre individuel.

En tenant compte de la clé de calcul prévu dans le projet d'arrangement, le montant total des contributions en faveur de l'agence (soit les coûts administratifs et les coûts opérationnels) s'élèverait, pour les années budgétaires de 2013 à 2020, à un montant global évalué à environ 33,5 millions d'euros (cf. tableau, ci-dessous, let. c). Sur ce total, une part importante correspond à des contributions aux coûts opérationnels des systèmes d'information Schengen et Dublin (à savoir le titre 3 du budget de l'agence), qui concernent le fonctionnement des systèmes auxquels la Suisse participe déjà. Ces contributions ne peuvent donc pas être considérées comme des contributions nouvelles puisqu'elles sont dues sur la base des accords d'association existants et doivent être versées depuis le moment où la Suisse participe à chacun des systèmes d'information considérés, indépendamment de la création de l'agence et de l'entrée en vigueur du présent arrangement. Ces contributions aux coûts opérationnels couvrent aussi bien des montants dus pour les systèmes auxquels la Suisse participe déjà (SIS II, VIS, Eurodac, DubliNet, EES) que d'éventuels montants futurs à verser pour la participation à ETIAS, à condition que la Suisse y participe ultérieurement, après en avoir repris les bases juridiques, en tant que développements de Schengen ou de Dublin.

Par conséquent, seule une partie du montant total estimé à 33,5 millions d'euros, à savoir les contributions aux coûts administratifs de l'agence (coûts administratifs figurant aux titres 1 et 2 du budget de l'agence), correspond à des contributions qui peuvent être considérées comme nouvelles. Ces contributions sont dues à compter de l'entrée en vigueur du présent arrangement et seront payées rétroactivement pour les années écoulées, dès cette entrée en vigueur.

Ainsi, pour les années 2013 à 2017, sur un total d'environ 10,4 millions d'euros de contributions à l'agence (cf. let. c du tableau: années 2013 à 2017), près de 6,8 millions d'euros, correspondant aux coûts opérationnels du SIS, le VIS et Eurodac, ont déjà été payés (let. d), laissant un solde de coûts administratifs («nouveaux») à verser, pour ces cinq mêmes années, d'environ 3,6 millions d'euros. S'agissant des coûts administratifs pour 2018 à 2020, il est très difficile de les estimer précisément, tant les budgets de l'agence peuvent varier fortement et être adaptés plusieurs fois par année. Si l'on se réfère toutefois à la moyenne des années précédentes, on peut estimer ces coûts nouveaux à environ un tiers des contributions totales dues par la Suisse pour ces mêmes années, soit entre 7 et 8 millions d'euros (cf. let. c du tableau).

Sur l'ensemble des contributions dues par la Suisse à l'agence pour les années 2013 à 2020, soit 33,5 millions d'euros (tableau ci-dessous: total, let. c), il convient dès lors de déduire les environ 6,8 millions d'euros déjà payés (cf. let. d du tableau), ce qui donne un solde encore à payer, pour l'ensemble des années 2013 à 2020, estimé à 26,7 millions d'euros. Si l'on retient un taux de change indicatif à 1,20 franc pour

1 euro, cela correspond à un montant d'environ 32 millions de francs encore à payer pour la période allant de 2013 à 2020.

*Tableau*

Estimation des contributions suisses à l'agence:

En millions €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
<b>a) Paiements selon budget eu-LISA (en €)</b>	26,7	64,9	67,6	80,0	155,9	167,9	228,4	182,9	<b>974,3</b>
<b>b) Paiements exécutés par eu-LISA (en €)</b>	17,8	48,9	57,8	72,7	62,3	–	–	–	<b>259,5</b>
<b>c) Contributions suisses payées (estimées) (en €) PIB à 4 %</b>	<b>0,7</b>	<b>2,0</b>	<b>2,3</b>	<b>2,9</b>	<b>2,5</b>	<b>(6,7)</b>	<b>(9,1)</b>	<b>(7,3)</b>	<b>(33,5)<sup>21</sup></b>
<b>Dont: d) Contributions déjà payées (en €)</b>	0,4	1,3	1,5	2,2	1,4	–	–	–	<b>6,8</b>

Pour l'ensemble des années 2013 à 2020, le PIB relatif moyen retenu a été estimé à un taux moyen de 4 %, sans établir de distinction entre la clé de calcul du SIS, du VIS, de DubliNet et de l'EES (variable selon le PIB relatif de la Suisse par rapport aux PIB de tous les États participants), d'une part, et celle d'Eurodac (fixée à 7,286 % par l'art. 8, par. 1, AAD), d'autre part<sup>22</sup>. A cela s'ajoute le fait que la Suisse, comme les autres États associés, participera désormais à l'ensemble des coûts de l'agence, soit également à ses coûts administratifs (titres 1 et 2 du budget de l'agence) liés à l'exploitation des systèmes d'information concernés, comme c'est déjà le cas pour Frontex ou EASO, 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. 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 la maintenance des réseaux des trois systèmes informatiques en cause, n'ont bien sûr pas été pris en compte dans l'estimation des montants à verser à eu-LISA. Mais ces factures, établies par la Commission pour ses activités en

<sup>21</sup> Total pour les années 2013 à 2017: 10,4 millions d'euros; total pour 2018 à 2020: 23,1 millions d'euros; total pour les années 2013 à 2020: 23,1 + 10,4 = 33,5 millions d'euros

<sup>22</sup> Le pourcentage retenu (4 %; cf. tableau, let. c) correspond à une valeur arrondie des pourcentages relatifs annuels moyens du PIB suisse par rapport au PIB de l'ensemble des États participants pour les années considérées.

relation avec les systèmes d'information de l'agence, devraient disparaître, à terme, puisque l'agence les reprend peu à peu.

Les chiffres retenus pour 2013 à 2017 correspondent aux paiements effectivement effectués par l'agence (cf. let. c en relation avec la let. b du tableau), tels qu'ils ressortent de ses comptes annuels.

Les montants des contributions suisses retenus pour les années suivantes (2018 à 2020) figurent en italique et entre parenthèses dans le tableau, puisqu'ils sont calculés sur la base des crédits prévus pour l'agence (cf. let. c en relation avec la let. a du tableau), et non à ses dépenses effectives (cf. let. b du tableau). La Suisse ne paiera dans tous les cas que sa part du montant effectivement payés par l'agence pour l'année en question (cf. let. b du tableau), une fois ce montant définitivement connu, indépendamment du montant initialement budgété (cf. let. a du tableau).

Par ailleurs, il faut rappeler que l'art. 4, par. 9, de l'arrangement prévoit que, si la Suisse a déjà «contribué au développement ou à la gestion opérationnelle d'un système d'information à grande échelle par l'intermédiaire d'autres instruments de financement de l'Union, ou si le développement et/ou la gestion opérationnelle d'un système d'information à grande échelle sont financés par des redevances ou d'autres recettes affectées», ses contributions sont ajustées en conséquence. Cette règle s'appliquera par exemple après 2020 aux montants dus pour la participation au système ETIAS, dans la mesure où les coûts de ce système devront être couverts par le prélèvement d'émoluments payés par les ressortissants d'États tiers soumis à l'obligation de s'annoncer selon ETIAS.

Dans l'arrangement complémentaire, 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, dans la mesure où les États associés bénéficient des prestations d'eu-LISA depuis sa création<sup>23</sup>. Les montants dus à compter de cette date et non encore payés (à savoir les titres 1 et 2; cf. ci-dessus, commentaire ad art. 4) devraient être exigibles et payables dès l'entrée en vigueur de l'arrangement complémentaire, soit vraisemblablement au début de l'année 2020. Il en résultera logiquement des versements effectifs plus élevés que la moyenne pour 2020, l'année prévue pour le paiement des montants rétroactifs des sommes dues de l'entrée en fonction de l'agence jusqu'en 2019, 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 2019 et au plan intégré des tâches et des finances 2020–2022.

### **5.1.2 Conséquences sur l'état du personnel**

Comme l'expliquait le message du 23 mai 2012<sup>24</sup>, 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

<sup>23</sup> Sous réserve du début de l'autonomie financière de l'agence, qui a eu lieu en avril 2013.

<sup>24</sup> FF 2012 5417 5434

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 qui siègent au sein des groupes de travail compétents de l'UE (SIS, VIS, Eurodac, EES, ETIAS) avant la création de l'agence et qui sont issus des unités administratives fédérales compétentes qui continuent à exercer leur fonction dans la nouvelle structure depuis 2012. 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 supplémentaire au sein de l'unité administrative qui aura la charge de détacher un représentant à Tallinn, à savoir le Secrétariat général du Département fédéral de justice et police (SG-DFJP). Bien que nouvelle, cette fonction est déjà exercée, depuis 2012, à titre temporaire, par un représentant du SG-DFJP. Ce besoin supplémentaire en personnel peut être compensé au sein du DFJP. Du point de vue du personnel, les efforts consentis jusqu'à présent ont pu être faits sans incidence sur les crédits du personnel.

## **5.2 Conséquences pour les cantons**

La participation de la Suisse à l'agence eu-LISA n'a aucune conséquence pour les cantons.

## **6 Aspects juridiques**

### **6.1 Constitutionnalité**

L'arrêté fédéral portant approbation de l'arrangement complémentaire fixant les modalités de la participation de la Suisse et des autres États associés à l'agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice (eu-LISA) 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, sauf si leur conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (voir aussi les art. 24, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement [LParl]<sup>25</sup>, et 7a, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [LOGA]<sup>26</sup>).

<sup>25</sup> RS 171.10

<sup>26</sup> RS 172.010

## 6.2 Forme de l'acte à adopter

Le présent arrangement est dénonçable (art. 15). Il n'implique, en outre, pas l'adhésion à une organisation internationale. Il n'est donc pas sujet au référendum en vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 1 et 2, Cst.

Selon l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst., les traités internationaux sont sujets au référendum lorsqu'ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. Selon l'art. 22, al. 4, LParl, 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, l'arrangement complémentaire conclu entre la Suisse et les autres États associés, d'une part, et l'UE, d'autre part, contient des dispositions importantes fixant des règles de droit, comme les règles en matière de lutte contre la fraude (art. 11). Si ces règles devaient être édictées dans le droit interne, elles le seraient au niveau de la loi. Il y a lieu en conséquence d'assujettir l'arrêté fédéral d'approbation au référendum en vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.

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

## 6.3 Frein aux dépenses

Le projet n'est pas soumis au frein aux dépenses prévu à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., puisqu'il ne prévoit ni subventions ni crédits d'engagement ou plafonds de dépenses qui entraîneraient une nouvelle dépense de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs.