



Rapport sur les résultats de la procédure de consultation

sur

l'approbation des échanges de notes entre la Suisse et la
Communauté européenne concernant la reprise des décisions
relatives au Fonds pour les frontières extérieures et de l'accord
additionnel avec la Communauté européenne relatif à la
participation de la Suisse au Fonds pour les frontières
extérieures

(développements de l'acquis de Schengen)

Février 2010



SOMMAIRE

SOMMAIRE	1
I. PARTIE GENERALE	2
1. Objet mis en consultation	2
1.1 Le Fonds pour les frontières extérieures, développement de l'acquis de Schengen	2
1.2 Participation de la Suisse au Fonds pour les frontières extérieures	2
2. Résumé des résultats de la consultation	4
2.1 Contexte	4
2.2 Avis général concernant la participation de la Suisse au Fonds pour les frontières extérieures	4
3. Liste des organismes qui se sont prononcés	5
II. PARTIE SPECIALE	7
1. Remarque liminaire	7
2. Participation de la Suisse au Fonds pour les frontières extérieures	7
2.1 Approbation	7
2.2 Refus	9
2.3 Abstention	9



I. Partie générale

1. Objet mis en consultation

1.1 Le Fonds pour les frontières extérieures, développement de l'acquis de Schengen

Le 5 juin 2005, le peuple suisse a approuvé, lors d'une votation populaire, que son pays s'associe à Schengen¹. L'accord d'association à Schengen (AAS)² est entré en vigueur le 1^{er} mars 2008³ et sa mise en application opérationnelle a eu lieu le 12 décembre 2008. La Suisse s'est, en principe, engagée à reprendre et à mettre en œuvre tous les développements de l'acquis de Schengen⁴. Depuis la signature des accords d'association, la Communauté européenne lui en a notifié une centaine. Le présent rapport porte sur la reprise de quatre d'entre eux.

1.2 Participation de la Suisse au Fonds pour les frontières extérieures

Le Fonds pour les frontières extérieures est un fonds de solidarité destiné à soutenir financièrement les Etats membres de Schengen appelés à supporter à long terme des coûts élevés pour assurer la protection de leurs frontières extérieures, compte tenu de la longueur ou de l'importance géopolitique de leurs frontières terrestres ou maritimes.

Afin de pouvoir participer au Fonds pour les frontières extérieures, la Suisse doit reprendre quatre développements dans ce domaine, de même que l'accord additionnel y afférent, soit plus précisément :

1. la décision du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007⁵ portant création du Fonds pour les frontières extérieures pour la période 2007-2013 (développement n° 36) ;
2. la décision d'exécution de la Commission du 27 août 2007⁶ relative à l'adoption d'orientations stratégiques du Fonds pour les frontières extérieures (développement n° 43) ;
3. la décision de la Commission du 5 mars 2008⁷ fixant les modalités de mise en œuvre du Fonds pour les frontières extérieures en ce qui concerne les systèmes de gestion et de contrôle, les règles de gestion administrative et financière et l'éligibilité des dépenses pour les projets cofinancés par le Fonds (développement n° 57) ;
4. la décision de la Commission du 10 juillet 2009 modifiant la décision 2008/456/CE fixant les modalités de mise en œuvre pour le Fonds pour les frontières extérieures en ce qui concerne les systèmes de gestion et de contrôle, les règles de gestion administrative et financière et l'éligibilité des dépenses pour les projets cofinancés par le Fonds (développement n° 87) ;

1 Cf. arrêté fédéral du 17 décembre 2004 portant approbation et mise en œuvre des accords bilatéraux d'association à l'Espace Schengen et à l'Espace Dublin, FF 2004 6709

2 RS 0.362.31

3 RS 0.360.268.1 ; RS 0.142.392.68 ; RS 0.360.314.1 ; RS 0.360.598.1

4 Art. 2, al. 3 et art. 7 AAS

5 Décision n° 574/2007/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2007 portant création du Fonds pour les frontières extérieures pour la période 2007-2013 dans le cadre du programme général « Solidarité et gestion des flux migratoires », JO L 144 du 6.6.2007, p. 22

6 Décision n° 2007/599/CE de la Commission du 27 août 2007 mettant en œuvre la décision n° 574/2007/CE du Parlement européen et du Conseil relative à l'adoption d'orientations stratégiques pour la période 2007-2013, JO L 233 du 5.9.2007, p. 3

7 Décision 2008/456/CE de la Commission du 5 mars 2008 fixant les modalités de mise en œuvre de la décision 574/2007/CE du Parlement européen et du Conseil portant création du Fonds pour les frontières extérieures pour la période 2007-2013 dans le cadre du programme général « Solidarité et gestion des flux migratoires » en ce qui concerne les systèmes de gestion et de contrôle des Etats membres, les règles de gestion administrative et financière et l'éligibilité des dépenses pour les projets cofinancés par le Fonds, JO L 167 du 27.6.2008, p. 1



5. l'accord additionnel avec la Communauté européenne relatif à une participation de la Suisse au Fonds pour les frontières extérieures.

En 2008, le Conseil fédéral a accepté les développements n° 36, 43 et 57 sous réserve que les conditions posées par le droit constitutionnel soient effectivement remplies. Il a pu reprendre le développement n° 87 de sa propre compétence et a fait part de sa décision à la Commission européenne en août 2009. Cet échange de notes n'entrera pas non plus en force tant que les conditions constitutionnelles liées à la reprise des trois premiers développements ne seront pas remplies.

Le délai de reprise des deux premiers développements susmentionnés arrivera à échéance le 1^{er} mars 2010. Les modalités de participation du Fonds pour les frontières extérieures déterminantes pour la Suisse sont réglementées dans l'accord additionnel. Ce dernier n'ayant pu être paraphé que le 30 juin 2009, le délai de reprise ne pourra donc pas être respecté.

Pour que la Suisse puisse participer au Fonds dès 2009 comme prévu dans l'accord additionnel, ce dernier (y compris tous les développements en rapport avec le Fonds pour les frontières extérieures) doit être signé et provisoirement appliqué au plus tard au printemps 2010.



2. Résumé des résultats de la consultation

2.1 Contexte

Etant donné que trois des quatre développements concernant le Fonds pour les frontières extérieures, de même que l'accord additionnel, constituent des traités internationaux qui contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit et sont donc sujets au référendum facultatif conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, de la Constitution fédérale, une procédure de consultation ordinaire a été organisée du 11 septembre au 11 décembre 2009 (art. 3, al. 1, let. c, de la loi fédérale sur la procédure de consultation)⁸. Aucune adaptation de loi n'est nécessaire.

Ont été invités à se prononcer les partis politiques, les cantons, les associations faîtières de l'économie et les organisations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national, de même que les autres milieux intéressés.

Ont renoncé à prendre position AI, AR, GL, ZG, OSE, PJLS, UPS, AOST et ASOEC.

2.2 Avis général concernant la participation de la Suisse au Fonds pour les frontières extérieures

La grande majorité des participants à la consultation approuvent la participation de la Suisse au Fonds pour les frontières extérieures. Elle considère que la responsabilité découlant du renforcement des frontières extérieures ne devrait pas incomber uniquement aux pays les plus touchés par la pression migratoire en raison de leur situation géographique, mais devrait être assumée de manière solidaire par tous les Etats Schengen. Elle estime que les répercussions financières pour la Suisse sont acceptables.

L'UDF est d'avis qu'en raison de l'accord d'association à Schengen/Dublin, la Suisse ne peut prendre position sur la teneur de ce développement. Par conséquent, elle rejette par principe l'actuel accord d'association, de même que la participation de la Suisse au Fonds pour les frontières extérieures qui en découle.

L'UDC et l'UDF sont convaincues que l'Espace Schengen n'est pas contrôlable et requièrent donc un renforcement du système de sécurité national. A leur sens, un fonds commun pour les frontières extérieures est un « tonneau sans fond ».



3. Liste des organismes qui se sont prononcés

Cantons :

AG	Argovie
AI	Appenzell Rhodes-Intérieures
AR	Appenzell Rhodes-Extérieures
BE	Berne
BL	Bâle-Campagne
BS	Bâle-Ville
FR	Fribourg
GE	Genève
GL	Glaris
GR	Grisons
JU	Jura
LU	Lucerne
NW	Nidwald
OW	Obwald
SG	Saint-Gall
SH	Schaffhouse
SO	Soleure
SZ	Schwyz
TG	Thurgovie
TI	Tessin
UR	Uri
VD	Vaud
VS	Valais
ZG	Zoug
ZH	Zurich

Partis politiques :

PCS	Parti chrétien-social
PDC	Parti démocrate-chrétien suisse
UDF	Union démocratique fédérale
PLR.Les Libéraux-Radicaux	Parti libéral-radical.Les Libéraux-Radicaux
UDC	Union démocratique du centre



Associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national :

economiesuisse	Fédération des entreprises suisses
UPS	Union patronale suisse
USS	Union syndicale suisse
USAM	Union suisse des arts et métiers

Organisations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national :

UVS	Union des villes suisses
------------	--------------------------

Autres milieux intéressés :

OSE	Organisation des Suisses de l'étranger
CP	Centre patronal
CFM	Commission fédérale pour les questions de migration
FER	Fédération des entreprises romandes
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
PJLS	Plateforme des Juifs libéraux de Suisse
CRS	Croix-Rouge suisse
ASOEC	Association suisse des officiers de l'état civil
SWISS	Swiss International Air Lines SA
AOST	Association des offices suisses du travail



II. Partie spéciale

1. Remarque liminaire

La partie spéciale expose les opinions des participants à la consultation. Celles-ci figurent soit sous « Approbation » soit sous « Refus » soit encore sous « Abstention ».

2. Participation de la Suisse au Fonds pour les frontières extérieures

2.1 Approbation

Cantons : AG, BE, BL, BS, FR, GE, GR, JU, LU, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, VS, ZH

Milieus intéressés : CP, economiesuisse, CFM, FER, CCDJP, USS, USAM, CRS, UVS, SWISS

Partis politiques : PCS, PDC, PLR. Les Libéraux-Radicaux

Remarques :

BE constate qu'avec l'AAS, les personnes ne seraient en principe plus contrôlées aux frontières intérieures. La disparition de ces contrôles serait compensée en premier lieu par l'amélioration de la collaboration entre les services de police et le renforcement des contrôles aux frontières extérieures. Il est donc indispensable que la Suisse participe financièrement à la protection des frontières extérieures. En effet, la responsabilité en la matière ne doit pas incomber uniquement aux pays confrontés les premiers à la pression migratoire en raison de leur situation géographique, mais doit être assumée de manière solidaire par tous les États membres de Schengen, ainsi que par tous les États associés. C'est la raison pour laquelle BE approuve la reprise des développements, de même que la conclusion de l'accord additionnel. BE souligne cependant que la question des frais découlant de la mise en œuvre de l'association à Schengen/Dublin aurait dû être mieux exposée avant la votation. En effet, ces frais ont manifestement été sous-estimés ou n'ont pas fait l'objet d'explications suffisantes.

economiesuisse confirme que l'économie suisse est favorable à l'AAS. Les montants supérieurs que la Suisse sera appelée à verser par rapport aux subventions dont elle bénéficiera se justifient par le fait qu'outre ses aéroports, la Suisse n'a pas de frontières extérieures Schengen et que Schengen lui permettra de réduire ses coûts en matière de protection des frontières. Il est donc normal que la Suisse apporte aussi sa contribution aux États membres de Schengen qui, en raison de leurs frontières extérieures Schengen, assumeront des charges supplémentaires dont la Suisse bénéficiera aussi.

SZ est d'avis que, si la contribution de la Suisse semble à première vue extrêmement élevée, elle est néanmoins pertinente à condition d'être bien utilisée.



VS attend de la Confédération qu'elle garantisse une répartition judicieuse entre les aéroports des moyens financiers collectés.

Pour pouvoir contrôler efficacement les frontières, ZH enregistre des dépenses considérables, occasionnées par son aéroport. Doivent, en effet, y être collectées des données sur la base desquelles est calculé le remboursement partiel dû à la Suisse par le Fonds pour les frontières extérieures. Aussi faudrait-il prévoir qu'une part correspondante des moyens financiers accordés à notre pays par ledit Fonds soit reversée à ZH. De plus, il y aurait lieu de redéfinir le cahier des charges du Corps des gardes-frontière (Cgfr).

Le CP et l'USS apprécient que l'autorisation requise pour que les organes de la Communauté puissent effectuer des contrôles soit réputée accordée. Cette décision évite la procédure d'autorisation aux termes de l'art. 271, al. 1, du Code pénal suisse du 21 décembre 1937. L'USS pense également que les répercussions financières pour la Suisse sont légitimes et budgétées de manière adéquate.

La CFM regrette que le principe d'un traitement respectueux des personnes concernées lors du franchissement des frontières extérieures de Schengen ne constitue pas une priorité pour la Commission européenne. Elle suggère que cet aspect soit pris en considération dans le cadre de la programmation nationale pluriannuelle.

La CRS est favorable à une répartition des charges découlant de la protection des frontières entre tous les Etats membres de Schengen et à une action solidaire avec les pays particulièrement touchés. Elle relève toutefois que si l'amélioration de la protection des frontières entraîne une baisse de l'immigration illégale dans l'Espace Schengen, en éloignant le phénomène de l'Europe, elle ne peut l'empêcher totalement. En effet, elle ne s'attaque pas aux causes du problème. Ce sont, en fait, bien plus les pays situés en dehors de l'Espace Schengen qui souffrent de ce fléau. C'est pourquoi la CRS enjoint à la Confédération de renforcer son engagement dans la lutte contre les causes de la migration (y compris en collaboration avec l'UE).

SWISS espère que la participation de la Suisse au Fonds pour les frontières extérieures contribuera à réduire le nombre de passagers qui tentent d'entrer dans l'Espace Schengen sans documents valables. SWISS part aussi du principe qu'une non-participation engendrerait des différences entre l'UE et la Suisse et risquerait de compromettre l'application de l'AAS. Selon SWISS, une telle évolution serait fortement préjudiciable à ses activités.

Le PLR. Les Libéraux-Radicaux se prononce pour le système de gestion et de contrôle proposé, mais insiste sur l'importance de mettre en place des processus simples et efficaces.



2.2 Refus

Partis politiques : UDF, UDC

Remarques :

L'UDF estime avoir affaire à un simulacre de consultation inutile, puisque aucune modification ne pourrait avoir lieu suite à la conclusion de l'AAS. La Suisse serait bien contrainte de reprendre tel quel ce développement. Aussi refuse-t-elle fondamentalement l'actuel accord d'association de la Suisse à Schengen/Dublin et s'oppose dès lors aussi à toute participation financière de la Suisse au Fonds pour les frontières extérieures. Si elle estime normal que la Suisse dédommage comme il se doit les prestations de service et d'aide perçues, elle n'approuve pas la participation financière proposée ; à son avis, la Suisse ne dispose pas de droit de participation quant à la répartition des moyens financiers. Par ailleurs, l'UDF est persuadée que si cette somme était investie dans notre propre système de sécurité, c'est-à-dire dans le Cgfr et dans les polices cantonales, l'on parviendrait à un bien meilleur résultat.

L'UDC est défavorable à la participation de la Suisse au Fonds pour les frontières extérieures et, partant, à la mise en place d'une infrastructure frontalière, dont notre pays ne saurait garantir l'efficacité. Elle pense que, de par leur étendue, les frontières maritimes de la Grèce et de l'Italie ne sont pas contrôlables et exige une reprise des contrôles efficace à nos frontières nationales.

2.3 Abstention

Cantons : AI, AR, GL, ZG

Milieux intéressés : OSE, PJLS, UPS, AOST, ASOEC

Remarques :

GL renonce à tout commentaire, la mise en œuvre du Fonds pour les frontières extérieures n'entraînant des répercussions que pour la Confédération ; selon lui, les cantons ne seront confrontés à aucune dépense supplémentaire.