



SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT  
CONFÉDÉRATION SUISSE  
CONFEDERAZIONE SVIZZERA  
CONFEDERAZIUN SVIZRA

**Approbation et mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise du règlement (CE) n° 2007/2004 portant création de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (FRONTEX)**

**(Développement de l'acquis de Schengen)**

**Rapport explicatif**

Procédure de consultation

du 8 décembre 2006

# Sommaire

<b>1 Contexte</b>	<b>3</b>
1.1 Le point de la situation	3
1.2 Développement de l'acquis de Schengen	4
<b>2 Reprise du règlement FRONTEX en tant que développement de l'acquis de Schengen</b>	<b>4</b>
2.1 Contenu du règlement FRONTEX	4
2.2 Procédure de reprise	7
2.2.1 Généralités	7
2.2.2 Compétence d'approbation	7
2.3 Nécessité de conclure un arrangement administratif complémentaire	8
2.4. Conséquences possibles d'une non-reprise	8
<b>3 Conséquences</b>	<b>8</b>
3.1 Conséquences financières	8
3.1.1 Calcul de la contribution suisse	9
3.1.2 Conséquences pour les finances et le personnel de la Confédération	10
3.2 Conséquences pour les cantons et les communes	10
3.3 Conséquences sur l'économie	10
3.4 Conséquences dans le domaine informatique	10
3.5 Autres conséquences	11
<b>4 Programme de la législation</b>	<b>11</b>
<b>5 Modification de la loi sur les douanes</b>	<b>11</b>
<b>6 Aspects juridiques</b>	<b>12</b>
6.1 Constitutionnalité et référendum	12
6.2 Compatibilité avec le droit international	12
6.3 Arrêté d'approbation	12

# Rapport explicatif

## 1 Contexte

### 1.1 Le point de la situation

Dans l'espace Schengen qui permet la libre circulation intérieure des personnes, les contrôles et la surveillance aux frontières extérieures jouent un rôle essentiel pour protéger les citoyens face aux dangers qui menacent leur sécurité et pour lutter contre l'immigration clandestine. La politique communautaire dans le domaine des frontières extérieures vise donc à mettre en place une «gestion intégrée» des contrôles aux frontières dont l'objectif principal est de garantir un niveau élevé et uniforme du contrôle des personnes et de la surveillance. Dans ce contexte, l'UE a adopté plusieurs mesures qui déterminent en premier lieu les standards matériels de contrôles et de surveillance. Ces mesures sont par exemple réglées dans le code frontières Schengen<sup>1</sup> (cf. le ch. 2.6.4.1 du message «accords bilatéraux II», FF 2004 5698).

Désormais, l'UE met également sur pied de nouveaux instruments dont la fonction est de coordonner et de soutenir les efforts des Etats membres dans le domaine des contrôles aux frontières extérieures. Dans ce contexte, il y a principalement lieu de mentionner l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne (ci-après FRONTEX) qui a été créée sur la base du règlement (CE) n° 2007/2004<sup>2</sup>, adopté le 26 octobre 2004 (ci-après règlement FRONTEX).

FRONTEX a pour but de faciliter l'application des mesures communautaires, existantes et futures, relatives à la gestion de ces frontières en laissant malgré tout aux Etats membres la responsabilité du contrôle et de la surveillance des frontières extérieures. Pour ce faire, FRONTEX peut par exemple coordonner la coopération opérationnelle entre Etats membres en matière de contrôle et de surveillance des frontières extérieures ou en matière d'éloignement de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Elle est également chargée d'effectuer des évaluations de risques générales ou spécifiques et peut prêter assistance aux Etats membres pour la formation de leurs gardes-frontière nationaux.

FRONTEX coopère directement avec les Etats membres. Elle statue sur le financement d'actions et de projets pilotes communs proposés et exécutés par ces derniers, évalue les résultats de ces actions et projets et procède à une analyse comparative aux fins d'améliorer la qualité des futures procédures. Compte tenu des défis que représentent la mise sur pied d'une «gestion intégrée» des contrôles aux frontières pour l'ensemble des Etats membres, le renforcement de la coopération par une assistance technique et opérationnelle constituée par la mise en commun d'équipements et de ressources en matière de contrôle des frontières, y compris

- <sup>1</sup> Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15.03.2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen; JO n° L 105 du 13.04.2006, p. 1)
- <sup>2</sup> Règlement (CE) 2007/2004 du 26 octobre 2004 du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne (JO n° L 349 du 25.11.2004, p. 1)

maritimes, est une nécessité qui répond, sur le plan de la sécurité intérieure, à l'intérêt de tous les Etats concernés (cf. également le message «accords bilatéraux II», FF 2004 5698). L'agence exerce ses responsabilités depuis le 1<sup>er</sup> mai 2005. Son siège se trouve à Varsovie (Pologne). Elle occupe actuellement 67 collaborateurs. En collaboration avec les Etats membres concernés, elle a déjà effectué plusieurs interventions notamment liées à l'immigration illégale aux frontières maritimes du sud de l'Europe.

Les tâches de FRONTEX, dont l'importance est déterminante dans le concept de protection des frontières extérieures, devraient être étendues au cours des prochaines années. L'UE discute par exemple en ce moment la possibilité de former des équipes d'intervention rapides volontaires pour la protection des frontières extérieures; FRONTEX serait, le cas échéant, chargée de décider de l'intervention ciblée de ces équipes. La Suisse participe à ces discussions dans le cadre du développement de l'Acquis Schengen.

## **1.2 Développement de l'acquis de Schengen**

Le règlement FRONTEX constitue un développement de l'acquis de Schengen au sens de l'Accord d'association à Schengen (AAS) du 26 octobre 2004<sup>3</sup>. L'UE a notifié à la Suisse l'adoption dudit règlement, le 26 octobre 2004.

## **2 Reprise du règlement FRONTEX en tant que développement de l'acquis de Schengen**

### **2.1 Contenu du règlement FRONTEX**

La reprise du règlement FRONTEX permet à la Suisse de participer aux activités de l'agence. Le règlement prévoit une participation au conseil d'administration de FRONTEX. Conformément à l'art. 21, par. 3, dudit règlement, la nature et l'étendue de l'association de notre pays aux travaux de FRONTEX, en particulier en ce qui concerne l'exercice du droit de vote, y compris en matière de contributions financières et de personnel, doivent toutefois être précisées dans un accord complémentaire.

#### *Objetifs et tâches*

L'art. 1 concerne la création de FRONTEX. Il fixe les objectifs de l'agence qui est d'améliorer la gestion intégrée des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne. Il y est précisé que FRONTEX assure notamment la coordination des actions des Etats membres et contribue ainsi à l'efficacité, la qualité et l'uniformité du contrôle des personnes et de la surveillance des frontières extérieures. Le par. 4 définit ce qu'on entend par frontières extérieures.

Selon l'art. 2, FRONTEX coordonne la coopération opérationnelle entre Etats membres en matière de contrôle et de surveillance des frontières extérieures. Elle prête en outre assistance aux Etats membres pour la formation de leurs gardes-

<sup>3</sup> Accord du 26.10.2004 entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (AAS; FF 2004 6071)

frontière nationaux en fournissant notamment une formation au niveau européen. Elles les assiste aussi lorsqu'ils sont confrontés à une situation exigeant une assistance opérationnelle et technique renforcée aux frontières extérieures, effectuée des évaluations de risques et suit l'évolution de la recherche en matière de contrôle et de surveillance des frontières extérieures. Elle coordonne enfin la coopération opérationnelle entre Etats membres en matière d'éloignement de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans les Etats membres.

L'art. 3 indique quelles sont les compétences de FRONTEX en matière d'opérations conjointes et de projets pilotes aux frontières extérieures. Par « opérations conjointes », on entend les activités opérationnelles effectuées par deux Etats membres ou davantage, éventuellement en coopération avec l'agence, en vue de renforcer la surveillance et le contrôle sur une partie des frontières extérieures. Par « projets pilotes », on entend les activités opérationnelles liées à la surveillance et au contrôle des frontières extérieures visant à examiner s'il est possible d'utiliser certaines méthodes opérationnelles et/ou certains équipements techniques.

Conformément à l'art. 4, FRONTEX prépare des évaluations des risques à la fois générales et spécifiques. Les évaluations des risques générales sont utilisées pour apprécier les risques d'immigration clandestine à toutes les frontières extérieures de l'Union européenne, tandis que les analyses des risques spécifiques mettent l'accent sur les particularités locales de certaines parties des frontières extérieures ou sur certaines tendances du *modus operandi* de l'immigration clandestine.

L'art. 5 règle la question de la formation des gardes-frontière nationaux des Etats membres et des instructeurs au niveau européen ainsi que la question des stages et séminaires supplémentaires sur les thèmes liés au contrôle et à la surveillance des frontières extérieures et au retour des ressortissants des pays tiers.

Selon l'art. 6, FRONTEX suivra de près l'évolution de la recherche scientifique en matière de contrôle et de surveillance des frontières extérieures. A titre d'exemples des types de recherches que l'agence devrait suivre, on peut citer la recherche en matière de systèmes de détection d'immigrés clandestins cachés dans des automobiles, des camions ou des trains, et les études scientifiques indépendantes concernant les schémas d'immigration clandestine.

L'art. 7 précise que FRONTEX établit et gère un inventaire centralisé des équipements techniques de contrôle et de surveillance des frontières extérieures appartenant aux Etats membres et que ceux-ci sont prêts à mettre volontairement et temporairement à disposition d'autres Etats membres qui en auraient fait la demande.

L'art. 8 règle la question de l'appui aux Etats membres confrontés à une situation exigeant une assistance opérationnelle et technique renforcée aux frontières extérieures. Cette assistance peut consister en une activité de coordination avec d'autres Etats membres ou dans le détachement d'experts.

L'art. 9 prévoit que FRONTEX fournit l'assistance nécessaire à l'organisation des opérations de retour conjointes des Etats membres, par exemple en mettant en place un réseau de points de contact à cet effet, en tenant un inventaire actualisé des ressources et installations existantes et disponibles ou en établissant des lignes directrices et des recommandations spécifiques aux opérations de retour conjointes.

L'art. 11 précise que FRONTEX peut prendre les mesures nécessaires pour faciliter l'échange avec la Commission et les Etats membres d'informations qui lui sont utiles pour l'exécution de ses tâches.

L'art. 13 mentionne que FRONTEX peut coopérer avec Europol et les organisations internationales compétentes dans le cadre d'accords de travail conclus avec ces organismes.

L'art. 14 permet la facilitation de la coopération opérationnelle avec les pays tiers et les autorités compétentes des pays tiers.

### *Structure et financement de l'agence*

L'art. 15 précise que FRONTEX est dotée de la personnalité juridique, ce qui garantit son indépendance pour les questions techniques et son autonomie d'un point de vue juridique, administratif et financier.

Selon l'art. 18, le protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes s'applique à l'agence.

L'art. 20 définit les attributions du conseil d'administration, qui nomme le directeur exécutif, adopte à une majorité des trois quarts de ses membres ayant droit de vote le programme de travail de FRONTEX pour l'année à venir et définit la structure organisationnelle de l'agence.

L'art. 21 prévoit, au par. 1, que le conseil d'administration est constitué d'un représentant de chaque Etat membre et, au par. 3, que les pays associés à la mise en œuvre et au développement de l'acquis de Schengen participent aux activités de l'agence et disposent chacun d'un représentant et d'un suppléant au sein du conseil d'administration et que des dispositions seront prises, en application des clauses pertinentes de leurs accords d'association, pour, notamment, préciser la nature et l'étendue de l'association de ces pays aux travaux de FRONTEX et définir les règles applicables à cet égard, y compris en matière de contributions financières et de personnel.

L'art. 24 règle la procédure de vote en précisant que le conseil d'administration arrête ses décisions à la majorité absolue de ses membres ayant droit de vote, chaque membre disposant d'une voix. Toutefois, selon l'art. 20, par. 2, let. c, le programme de travail de l'année est adopté à une majorité des trois quarts des membres ayant droit de vote, et, selon l'art. 26, par. 2, la nomination du directeur exécutif est décidée à la majorité des deux tiers de ses membres ayant droit de vote.

L'art. 25 prévoit que FRONTEX est gérée par un directeur exécutif, indépendant dans l'exercice de ses fonctions. Il définit les fonctions et les pouvoirs du directeur exécutif, nommé par le conseil d'administration pour cinq ans.

L'art. 29 traite des prescriptions financières en précisant en particulier que les recettes de FRONTEX comprennent une subvention de la Communauté inscrite au budget général de l'Union européenne ainsi qu'une contribution des pays associés à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen.

### *Evaluation régulière*

L'art. 33 contient une clause d'évaluation en vertu de laquelle FRONTEX se soumet à une évaluation externe indépendante dans un délai de trois ans à compter de la date à laquelle elle a commencé à assumer ses responsabilités, puis tous les cinq ans.

## **2.2 Procédure de reprise**

### **2.2.1 Généralités**

Une procédure spéciale est prévue à l'art. 7 AAS pour la reprise des développements de l'acquis de Schengen. Ainsi, tout développement de l'acquis de Schengen est, après son adoption par les organes compétents au niveau de l'UE, notifié à la Suisse. Notre pays reprend les nouveaux développements par le biais d'un échange de notes qui représente, du point de vue de la Suisse, un traité de droit international public. Le Conseil fédéral ou le Parlement est responsable de l'approbation des accords en fonction de leur contenu. Le peuple peut quant à lui être amené à se prononcer dans le cadre du référendum facultatif.

Pour les développements de l'acquis de Schengen qui ont été adoptés par l'UE ou la CE après la signature de l'AAS mais avant son entrée en vigueur (comme c'est le cas pour le règlement FRONTEX), la Suisse doit notifier la reprise de l'acte législatif concerné dans un délai de 30 jours suivant l'entrée en vigueur de l'accord d'association à Schengen.

Si l'Assemblée fédérale est compétente pour conclure un traité relatif à la reprise d'un développement de l'acquis de Schengen ou si la mise en œuvre de l'acte législatif à reprendre implique des modifications législatives au niveau fédéral ou cantonal, la Suisse doit en informer le Conseil ou la Commission en indiquant dans sa notification qu'elle ne pourra être liée à l'acte juridique en question «qu'après l'accomplissement de ses exigences constitutionnelles» (art. 7, par. 2, let. a, AAS)<sup>4</sup>. Le délai maximal dont dispose la Suisse pour reprendre et mettre en œuvre dans son droit national un développement de l'acquis est de deux ans - durée d'un éventuel référendum incluse; ce délai court également dès l'entrée en vigueur de l'AAS. La Suisse a ratifié l'AAS le 20 mars 2006, l'UE et la CE devraient en principe le ratifier début 2007; l'AAS entrera en vigueur un mois après le dépôt de la ratification de l'UE et de la CE.

### **2.2.2 Compétence d'approbation**

Les traités relatifs à la reprise des développements de l'acquis de Schengen sont en principe approuvés par l'Assemblée fédérale à l'exception de ceux dont la compétence relève du Conseil fédéral en vertu de la loi, d'un traité international ou lorsqu'il s'agit d'un traité de portée mineure au sens de l'art. 7a LOGA<sup>5</sup> (art. 166, al. 2, Cst.).

La participation de la Suisse à FRONTEX ne peut pas être considérée comme un développement de portée mineure au sens de l'art. 7a al. 2 LOGA puisqu'elle entraînera pour elle des obligations financières non négligeables (voir chiffre 3.1.2). Aucune autre loi ou traité international ne prévoit par ailleurs la compétence du Conseil fédéral de conclure un tel traité. L'échange de notes à la reprise en droit interne du Règlement FRONTEX doit donc être approuvée par l'Assemblée fédérale en vertu de l'art. 166, al. 2, Cst.

<sup>4</sup> Cf. la note de réponse en annexe.

<sup>5</sup> RS 172.010

## **2.3 Nécessité de conclure un arrangement administratif complémentaire**

Comme l'Islande et la Norvège, la Suisse doit en outre encore conclure avec la CE un arrangement administratif complémentaire qui règlera les modalités de la participation de la Suisse à l'agence, notamment la question de sa participation financière ou celle de ses droits de vote au sein de son conseil d'administration. Pour éviter d'alourdir la procédure en présentant deux projets à l'Assemblée fédérale il est prévu de déléguer au Conseil fédéral - dans l'arrêté fédéral - la compétence de conclure cet accord complémentaire. La délégation est formulée de manière restrictive dans la mesure où elle est limitée à la conclusion de l'arrangement administratif; elle énumère, de manière exemplative, les points que le Conseil fédéral est habilité à conclure. Bien que le texte de l'arrangement n'existe pas encore, son contenu est pratiquement connu puisqu'il s'inspirera de l'arrangement similaire, paraphé le 18 mai 2006, entre la CE et l'Islande et la Norvège<sup>6</sup>. Le Conseil devrait le signer prochainement. Même le mode de détermination de la participation financière est d'emblée connu puisqu'il est déjà réglé dans l'AAS (voir chiffre 3.1.). L'arrangement ne devrait donc que renvoyer à la disposition pertinente de l'AAS, seules les fluctuations annuelles de la contribution décrites sous ch. 3.1.2. étant possibles. Pour le cas où la CE devait proposer une autre contribution financière, la délégation de compétence au Conseil fédéral prévoit une limite au-delà de laquelle il ne serait plus habilité à conclure; cette compétence reviendrait alors à l'Assemblée fédérale.

## **2.4 Conséquences possibles d'une non-reprise**

En cas de non-participation de la Suisse à FRONTEX, la procédure spéciale – prévue dans l'ASS<sup>7</sup> - conduisant à une suspension, voire à une cessation des accords d'association à Schengen et à Dublin pourrait être appliquée par l'UE.

# **3 Conséquences**

## **3.1 Conséquences financières**

Selon l'art. 29, par. 1, du règlement, les recettes de FRONTEX comprennent notamment une subvention de la Communauté inscrite au budget général de l'Union européenne et une contribution financière des pays associés à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen. Selon l'art. 29, par. 2, les dépenses de FRONTEX comprennent les frais de personnel, d'administration, d'infrastructure et de fonctionnement. En vertu de l'art. 21, par. 3, du règlement FRONTEX, les pays associés à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen participent aux activités de l'agence.

<sup>6</sup> Cf. la proposition de la Commission pour une décision du Conseil relative à la signature, au nom de la Communauté européenne, d'un arrangement entre la Communauté européenne, la République d'Islande et le Royaume de Norvège 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 (COM (2006) 178 final)

<sup>7</sup> Voir chiffre 2.6.7.5 du message relatif à l'approbation des accords bilatéraux II, FF **2004** 5756.

Certaines modalités de leur participation, y compris en matière de contribution financière, doivent être réglées dans des accords distincts (dits arrangements). Comme nous l'avons déjà relevé, la Suisse devra négocier avec la CE, vraisemblablement encore cette année, un arrangement sur les modalités de sa participation aux activités de FRONTEX, en particulier pour l'exercice du droit de vote ainsi qu'en matière financière.

### **3.1.1 Calcul de la contribution suisse**

Les perspectives budgétaires de l'Union européenne prévoient pour FRONTEX 285,1 millions d'euros pour la période 2007-2013. Ce budget se distingue de celui destiné au fonds pour les frontières extérieures pour la période 2007-2013 dans le cadre du programme général « Solidarité et gestion des flux migratoires »<sup>8</sup>. Ce dernier fonds finance principalement des actions des Etats membres au niveau national qui, en raison de leurs frontières terrestres et/ou maritimes d'une certaine longueur ou d'une importance géopolitique requérant une surveillance étroite et précise, contribuent à la réalisation des objectifs communautaires; il ne finance par contre pas d'actions de coopération entre plusieurs Etats pour la surveillance des frontières extérieures. En outre, les ressources réservées au titre de ce fonds se rapportent entre autres à la politique des visas, laquelle ne relève pas de la compétence de FRONTEX.

La République d'Islande et le Royaume de Norvège ont conclu un accord avec l'Union européenne sur leur association à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen<sup>9</sup>. L'art. 12 de cet accord d'association fixe la contribution financière de ces deux Etats. Il précise en particulier que si les frais de fonctionnement sont imputables au budget général des Communautés européennes, ces deux Etats partagent ces frais en apportant audit budget une contribution annuelle aux frais au prorata du pourcentage de leur produit intérieur brut respectif par rapport au produit intérieur brut de l'ensemble des pays participants. Ces modalités de participation ont été reprises dans un arrangement administratif entre ces Etats et la Communauté européenne<sup>10</sup>, qui sera prochainement signé par la CE. L'art. 2 de cet arrangement prévoit que ces deux Etats contribuent au budget de FRONTEX conformément au pourcentage fixé à l'art. 12, par. 1, de l'accord d'association. C'est également cette méthode de calcul qui est applicable lorsque la Suisse doit apporter une contribution financière au budget général des Communautés européennes selon l'art. 11, par. 3, AAS<sup>11</sup>. Il est donc vraisemblable qu'elle soit également reprise dans l'arrangement administratif

<sup>8</sup> Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen établissant un programme-cadre de solidarité et de gestion des flux migratoires pour les années 2007-2013 [COM(2005) 123 final - Non publié au journal officiel]

<sup>9</sup> Accord conclu par le Conseil de l'Union européenne, la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces deux états à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen (JO n° L 176 du 10.07.1999, p. 36)

<sup>10</sup> Cf. la proposition de la Commission pour une décision du Conseil relative à la signature, au nom de la Communauté européenne d'un arrangement entre la Communauté européenne, la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur les modalités de la participation de ces deux Etats aux activités de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne (COM (2006) 178 final)

<sup>11</sup> FF 2004 6071

que la Suisse doit encore négocier avec la CE au sujet des modalités de sa participation à FRONTEX.

### **3.1.2 Conséquences pour les finances et le personnel de la Confédération**

Sur la base de l'art. 11 par. 3 AAS, la contribution financière de la Suisse pour sa participation à FRONTEX est estimée aujourd'hui à environ 1,9 millions de francs suisses en moyenne par année. Ce montant ne sera pas forcément identique chaque année et pourra varier selon les circonstances et les besoins de l'agence. Il y a lieu de déterminer également comment ce montant doit être financé. Le plan financier ne contient actuellement aucun moyen pour régler le versement de cette contribution. Cette dépense sera prévue pour la première fois dans le budget 2008 et dans le plan financier 2009-2011. Une contribution n'étant due qu'au moment de formaliser la participation, le premier versement devrait intervenir en principe au plus tôt en l'an 2009, si la procédure d'approbation de l'échange de notes et de l'arrangement administratif complémentaire en Suisse et dans la Communauté ainsi que la ratification de l'Accord d'association à Schengen et à Dublin<sup>12</sup> par l'UE et la CE, début 2007, suit normalement son cours. Par contre, la participation de la Suisse à FRONTEX n'entraîne aucune augmentation des effectifs du personnel.

### **3.2 Conséquences pour les cantons et les communes**

Les cantons participent à l'application des accords d'association à Schengen et supportent de manière générale des charges supplémentaires du fait de la mise en œuvre des développements de l'acquis de Schengen notamment dans le domaine de la police. Presque tous les cantons frontaliers confient l'exécution au Corps des gardes-frontière de certaines activités de tâches de police à la frontière ou dans l'espace frontalier. Toutefois, dans la majorité des aéroports douaniers ainsi que dans les aéroports nationaux de Bâle-Mulhouse, Genève et Zürich, le contrôle des personnes est opéré par la police cantonale et s'effectue séparément du contrôle du trafic transfrontalier des marchandises par l'Administration fédérale des douanes. Les aéroports pour les vols en provenance ou à destination d'une localité hors espace Schengen sont réputés frontières extérieures Schengen<sup>13</sup>.

Les cantons concernés pourraient être invités à participer à certains projets pilotes de FRONTEX ou être touchés par les mesures de formation commune. Il est par contre exclu qu'ils puissent être tenus de mettre du matériel à disposition de FRONTEX puisque l'art. 7 du règlement prévoit la mise à disposition sur une base volontaire uniquement.

### **3.3 Conséquences sur l'économie**

FRONTEX n'a aucun effet sur l'économie.

### **3.4 Conséquences dans le domaine informatique**

La reprise du règlement FRONTEX n'entraîne aucune conséquence sur l'informatique.

<sup>12</sup> FF 2004 6071

<sup>13</sup> FF 2004 5764

### **3.5 Autres conséquences**

De par la collaboration entre les Etats en matière de surveillance et de contrôles accrus aux frontières, FRONTEX devrait se révéler être un instrument important pour le maintien de la sécurité intérieure et la lutte contre l'immigration clandestine; il permettra également d'obtenir des moyens accrus en cas de situation de crise aux frontières par l'apport de moyens étrangers. Il devrait par conséquent contribuer à la sécurité intérieure.

## **4 Programme de la législation**

Les messages concernant la ratification de nouveaux accords bilatéraux avec l'UE sont mentionnés dans les grandes lignes du programme de la législation 2003-2007 du 25 février 2004<sup>14</sup>.

## **5 Modification de la loi sur les douanes**

La loi du 18 mars 2005 sur les douanes<sup>15</sup> doit être adaptée de manière à permettre à l'administration des douanes de mettre son matériel de surveillance de la frontière à disposition d'Etats étrangers. Cette modification doit être insérée à l'art. 92 de la loi sur les douanes.

### Art. 92 al. 3 (nouveau)

L'art. 7 du règlement FRONTEX<sup>16</sup> prévoit que les Etats participant peuvent être amenés à fournir du matériel opérationnel de contrôle et de surveillance des frontières, volontairement et temporairement, à d'autres Etats participant qui en auraient fait la demande. Par matériel opérationnel, on entend par exemple des véhicules spéciaux, des caméras vidéo ou des binoculaires à infrarouge. La législation douanière suisse autorise la mise à disposition de personnel dans le cadre de missions internationales mais ne règle pas le prêt du matériel de surveillance des frontières.

Le nouvel article 92 al. 3 aménage d'une part l'autorisation de principe nécessaire à la mise à disposition de ce matériel dans le cadre de missions internationales. Pour permettre aux autorités d'agir rapidement en cas de crise, l'art. 92, al. 3 autorise d'autre part l'administration des douanes à mettre son matériel opérationnel de contrôle et de surveillance des frontières à disposition de FRONTEX ou d'autres Etats étrangers dans le cadre de mesures internationales.

<sup>14</sup> FF 2004 1035

<sup>15</sup> FF 2005 2139

<sup>16</sup> JO n° L 349 du 25.11.2004, p. 1

## **6 Aspects juridiques**

### **6.1 Constitutionnalité et référendum**

L'arrêté fédéral sur la participation de la Suisse à FRONTEX se fonde sur l'art. 54, al. 1, Cst., qui attribue à la Confédération la compétence en matière d'affaires étrangères. La compétence de l'Assemblée fédérale découle quant à elle de l'art. 166, al. 2, Cst (voir chiffre 2.2.2). La participation de la Suisse à cette agence n'implique pas d'adhésion à une organisation de sécurité collective ou à une communauté supranationale. L'arrêté d'approbation n'est par conséquent pas soumis au référendum obligatoire selon l'art. 140 Cst.

Selon l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 1 à 3, Cst., les traités internationaux qui sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables, prévoient l'adhésion à une organisation internationale, contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales sont soumis au référendum facultatif.

La participation de la Suisse à FRONTEX est dénonçable dans le respect des modalités pertinentes, soit des conditions énoncées aux art. 7 et 17 AAS. La mise en œuvre du règlement FRONTEX en Suisse nécessite une adaptation de la loi sur les douanes. L'arrêté d'approbation est soumis au référendum facultatif prévu par l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst., pour les traités internationaux vu qu'il s'agit de dispositions importantes. La qualification de l'Agence en temps qu'organisation internationale au sens de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 2, Cst. peut restée ouverte dans la mesure où la participation de la Suisse à FRONTEX est soumise au référendum facultatif.

### **6.2 Compatibilité avec le droit international**

La reprise du règlement FRONTEX et les modifications législatives qu'elle entraîne sont compatibles avec le droit international.

### **6.3 Arrêté d'approbation**

La reprise du règlement FRONTEX nécessite pour sa mise en œuvre une adaptation au niveau législatif. Le projet de modification de la loi sur les douanes est intégré à l'arrêté d'approbation conformément à l'art. 141a al. 2 Cst. Cette solution est conforme au principe constitutionnel de l'unité de la matière et tient compte de la pratique des autorités fédérales en matière d'approbation et de mise en œuvre de traités internationaux. (cf. chiffre 6.2 du message «accords bilatéraux II», FF 2004 5910).

L'art. 2 de l'arrêté fédéral habilite en outre le Conseil fédéral à conclure avec la CE les modalités de la participation de la Suisse à FRONTEX, notamment ses droits de vote au sein du conseil d'administration et sa participation financière. Cette compétence se concrétisera par la conclusion d'un arrangement administratif complémentaire similaire à celui que la CE est en train de conclure avec l'Islande et la Norvège. Comme mentionné sous le chiffre 1.3.2, la participation financière de la Suisse est prédéterminée par l'art. 11, par. 3, AAS; l'arrangement entre la CE et l'Islande et la Norvège ne fait, pour ce point, que renvoyer à la disposition pertinente de l'accord d'association. La délégation est par ailleurs formulée de manière

restrictive en prévoyant que le Conseil fédéral n'est habilité à conclure que si la participation financière est déterminée selon le barème prévu à l'art. 11, par. 3, AAS. Cette délégation permet un allègement de la procédure en évitant de devoir présenter un second arrêté au Parlement lorsque l'arrangement administratif complémentaire aura été négocié.

**Annexes:**           Projet de note de réponse du ..., y compris le règlement  
FRONTEX  
Projet d'arrêté fédéral

