

## Bilatérales II: dossier Schengen-Dublin

Avantages pour notre sécurité intérieure comme pour notre économie

---

21 septembre 2004

Numéro 35

# dossierpolitique

---



## Accord d'association de la Suisse à Schengen/Dublin

Les conventions de Schengen et Dublin renforcent la collaboration internationale dans les domaines de la police, de la justice et de l'asile. Elles empêcheront la Suisse de devenir un refuge pour criminels ou pour requérants d'asile déboutés au cœur de l'Europe. L'économie juge appréciables les améliorations promises en termes de sécurité intérieure, de déplacements d'affaires facilités et de finances publiques. Ces accords renforceront la place helvétique dans son ensemble et profiteront directement au secteur bancaire comme à celui du tourisme.

Hanspeter Pfenninger, docteur en droit

*Avocat, chargé de cours à l'Université de Fribourg, responsable de la section Droit communautaire à l'Office fédéral de la justice, M. Pfenninger exprime uniquement son opinion personnelle dans le présent article*

### Schengen/Dublin dans le contexte de l'UE

En 1985, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Allemagne et la France signaient dans le village viticole de Schengen, au Luxembourg, la convention de Schengen (CS). L'objectif des Etats signataires était de développer les acquis de la CEE, fondée en 1957, en matière de libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux et de rendre également

concrètes dans la vie quotidienne les libertés du marché unique (« marché commun »). Etant donné que la CEE ne possédait pas encore les compétences nécessaires pour intervenir dans les domaines régis aujourd'hui par l'accord de Schengen et que les autres Etats membres de la CEE ne désiraient pas encore s'associer au processus tout à fait visionnaire que constituait Schengen à l'époque, la CS ne fut pas signée sous l'égide de la Communauté économique européenne (devenue entre-temps l'UE), mais prit la forme d'un accord multilatéral ordinaire.

En 1990 fut signé un accord complémentaire, la « convention d'application de l'accord de Schengen », qui réglementait les mesures concrètes de mise en œuvre de Schengen. En cette même année, les Etats participant à Schengen signaient « l'accord de Dublin ». Celui-ci remplaçait les dispositions de Schengen relatives au droit d'asile et approfondissait la coopération dans ce domaine. L'indissociable connexion interne de Schengen et de Dublin, annoncée par l'objectif même du système Schengen adopté en 1985, est demeurée jusqu'à nos jours.

La coopération Schengen/Dublin a été perfectionnée pour s'adapter aux nouvelles exigences de la pratique. Les expériences positives réalisées par les cinq Etats fondateurs ont incité un nombre croissant d'autres pays de l'UE à leur emboîter le pas. A telle enseigne qu'aujourd'hui tous les 25 Etats de l'UE sont associés à Schengen (partiellement toutefois en ce qui concerne la Grande-Bretagne et l'Irlande, qui

---

**« Avec Schengen, une protection supplémentaire est reconnue au secret bancaire suisse dans une convention internationale. La sécurité de notre place financière s'en trouve renforcée. »**

---

Urs Roth, Association suisse des banquiers

---

n'ont pas renoncé à leurs contrôles aux frontières nationales).

Après l'entrée dans l'UE du Danemark, de la Suède et de la Finlande, deux Etats non membres de l'UE, la Norvège et l'Islande, ont également souscrit à l'accord en 1999.

Avec la toute récente entrée de dix nouveaux membres dans l'Union européenne, le nombre des Etats signataires de Schengen/Dublin est donc passé à 27.

En 1999, le Traité d'Amsterdam conférait à l'UE de nouvelles compétences dans le domaine « Justice et affaires intérieures ». L'accord Schengen/Dublin fut dès lors pleinement intégré à l'Union européenne (UE). Depuis « Amsterdam », Schengen/Dublin fait partie intégrante de « l'espace de liberté, sécurité et justice » mis en place par l'UE. Cet espace confère de nouvelles bases juridiques au domaine politique « Justice et Intérieur » de l'UE et renforce la collaboration entre Etats membres dans les affaires policières, civiles et pénales comme dans le domaine de l'asile et des migrations. S'est ainsi ouvert un nouveau chapitre important de l'intégration européenne : de simple communauté

économique, l'UE est appelée à devenir une véritable entité juridique. Il faut y voir le prolongement logique et le parachèvement de l'intégration économique matérialisée par le marché unique et la monnaie unique. La mise en place d'un cadre juridique approprié dans le domaine « Justice et affaires intérieures » doit encore renforcer les acquis économiques et en alléger les applications pratiques.

### **Schengen/Dublin et la Suisse**

Par le biais des accords sectoriels (Accords bilatéraux I), entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2002, la Suisse est parvenue à participer très concrètement au marché unique, c'est-à-dire au processus d'intégration économique de l'UE. En revanche, elle n'a pris aucune part comparable au développement très dynamique qu'enregistre le nouveau chapitre d'intégration de l'UE qu'est « Justice et Affaires intérieures ». Sur cette toile de fond, la participation de la Suisse à Schengen/Dublin n'est pas seulement importante en tant qu'adhésion au standard minimum de la collaboration entre 27 Etats européens en matière de sécurité. Elle doit aussi, et cela sans préjudice des étapes ultérieures possibles de l'intégration de la Suisse à l'UE, être considérée - en raison des interfaces existantes entre Schengen/Dublin et le domaine « Justice et Affaires intérieures » - comme une participation indirecte à ce dernier chapitre, chapitre nouveau de l'intégration européenne qui est en train de s'écrire depuis 1999.

### **Soulagement dans le domaine de l'asile grâce à Dublin**

En matière de politique d'asile, l'Union européenne suit une nouvelle approche qui complète les systèmes d'asile actuels et vise à mieux maîtriser les flux migratoires au sein de l'Europe aussi bien que dans les régions de provenance. L'UE s'emploie à harmoniser les prescriptions de ses divers Etats membres relatives au statut des demandeurs d'asile ou les procédures d'asile applicables. Ces efforts d'harmonisation se déploient hors de l'accord de Dublin, conformément aux développements du chapitre « Justice et affaires intérieures » propre à l'UE, et ne font donc pas partie des accords liant la Suisse à l'Union européenne.

Dans le contexte de la politique d'asile européenne globale, les réglementations de Dublin forment pratiquement le fondement même de la nouvelle approche de l'UE. Avec l'identification des requérants d'asile que permet le système électronique d'empreintes digitales Eurodac, le but de « Dublin » est d'empêcher le dépôt

d'une seconde demande d'asile, c'est-à-dire dit le « tourisme d'asile » sur le territoire de l'UE. Dès lors, les requérants ne peuvent plus déposer qu'une seule demande en Europe, uniquement dans le pays de premier asile, dit pays compétent. Lequel a de surcroît l'entière responsabilité de veiller à ce que le requérant débouté quitte l'UE. Si un requérant dépose une nouvelle demande dans un autre Etat ou s'il disparaît pour réapparaître ailleurs dans l'UE, il peut être renvoyé sans nouvelle procédure d'asile vers l'Etat de la première demande.

En cas de participation à Dublin, la Suisse s'attend à un recul de la quantité des demandes d'asile à traiter, étant donné qu'aujourd'hui, un nombre relativement élevé de demandes introduites chez nous sont le fait de requérants ayant déjà fait l'objet d'une procédure d'asile ailleurs en Europe. De même, les critères énoncés à Dublin pour déterminer l'Etat compétent en matière de demande d'asile auront des effets positifs pour la Suisse. Selon ces critères, l'Etat compétent est soit celui dans lequel les membres de la famille du requérant se trouvent déjà (notamment des mineurs), soit celui qui a délivré un visa, soit encore le premier pays dans lequel le requérant est arrivé en franchissant illégalement sa frontière. Les entrées illégales dans l'espace Schengen à travers la Suisse sont pratiquement exclues, puisque dans notre pays situé au cœur de l'Europe, les seuls contacts avec les frontières extérieures de cet espace sont les aéroports internationaux, relativement faciles à surveiller. En outre, les transporteurs sont tenus de ne faire venir en Suisse que des passagers munis des documents d'entrée nécessaires - situations exceptionnelles mises à part. Sur la base des critères de Dublin, la Suisse peut se contenter de la délivrance de visas par ses ambassades à l'étranger ou de décider du regroupement familial pour les membres des familles de requérants déjà installés en Suisse. En cas de non participation à Dublin, par contre, il faudrait s'attendre en Suisse à une sensible progression du nombre de requérants par rapport à maintenant, notre pays demeurant le seul endroit d'Europe où l'on puisse encore déposer une seconde demande d'asile.

Eviter, grâce à Dublin, le dépôt d'une demande dans un deuxième pays permet donc de réduire le nombre de demandes d'asile et de décharger les systèmes d'asile nationaux. Les critères énoncés à Dublin pour déterminer l'Etat compétent en matière de demande d'asile contribuent à une répartition plus équilibrée des charges au sein de l'Europe. Enfin cette pratique crée aussi les conditions d'une meilleure acceptation des vrais réfugiés.

### **Amélioration de la sécurité intérieure grâce à Schengen**

L'accord de Schengen définit les mesures de compensation nécessaires pour continuer à garantir le niveau de sécurité habituel malgré la suppression des contrôles aux frontières. Il convient de distinguer à ce titre entre les mesures concernant la police, la justice et les visas, mesures qui se complètent mutuellement dans divers domaines.

#### **Coopération policière**

La coopération policière organisée sous le régime de Schengen vise à opposer aux progrès de la criminalité internationale des normes européennes d'investigation uniformes. L'amélioration des contacts entre polices nationales concernées et l'amélioration de l'observation et des poursuites transfrontalières facilitent grandement les opérations. La pièce maîtresse de ce progrès est le système d'information Schengen (SIS). Il s'agit d'une banque européenne de données qui offre des informations sur des personnes ou des biens recherchés.

Etant donné qu'aujourd'hui, les recherches à l'échelle des 25 Etats membres de l'UE ne s'effectuent plus guère à l'aide de l'instrument traditionnel Interpol, mais presque uniquement à travers le SIS, techniquement supérieur, la possibilité d'accéder directement au SIS est très importante pour la Suisse. Le SIS permet de diffuser et de consulter des informations à l'échelle européenne en quelques minutes. Il assure en outre un accès direct et en ligne, 24 heures sur 24, à chaque fonctionnaire de police.

#### **Coopération dans le domaine des visas**

Schengen prévoit aussi une collaboration plus étroite des Etats membres en matière de visas de courte durée (jusqu'à 3 mois au maximum). Les visas de longue durée ainsi que les autres réglementations d'autorisation en rapport avec les immigrants ne sont en revanche pas concernées par Schengen. Les visas de courte durée sont délivrés selon des critères uniformes et mutuellement reconnus par les pays rattachés à Schengen et font l'objet d'une reconnaissance réciproque.

Les ressortissants d'Etats tiers pourront ainsi se déplacer librement dans tout l'espace Schengen munis

d'un seul et unique visa.

La collaboration de Schengen en matière de visas prévoit aussi d'institutionnaliser des échanges d'expériences et d'informations entre autorités afin de mieux combattre, par exemple, les falsifications de visas et les filières de passeurs.

De plus, les Etats signataires utilisent aussi le SIS dans leur collaboration en matière de visas. Contrairement à la collaboration des polices, le SIS remplit à cet égard une fonction préventive. Avant de délivrer un visa Schengen, l'Etat concerné doit consulter le SIS afin de tenir dûment compte des interdictions d'entrée éventuellement prononcées dans d'autres Etats signataires. Cette procédure sert des intérêts sécuritaires en permettant aux services compétents de mieux identifier, avant l'octroi d'un visa, les personnes qui se seraient rendues coupables d'un crime dans un autre Etat de Schengen.

---

**"Une adhésion de la Suisse au système de Schengen permettrait aux voyageurs de pays extérieurs à l'UE de visiter tous les Etats de l'espace Schengen avec un seul visa – d'où une appréciable économie de corvées et frais bureaucratiques pour nos hôtes. La Suisse touristique est aujourd'hui nettement désavantagée par rapport à ses concurrents européens."**

---

Christoph Juen, directeur de hotelleriesuisse

---

La Suisse peut escompter de cette coopération en matière de visas des effets positifs non seulement pour sa sécurité intérieure, mais aussi pour son économie. Le tourisme n'est pas la seule branche qui profitera des allègements prévus (on escompte notamment un doublement des visiteurs russes et in-

diens) ; les voyages de courte durée dans les pays voisins s'en trouveront notablement simplifiés pour les ressortissants d'Etats tiers résidant en Suisse, ce qui contribuera à renforcer l'attrait de la Suisse aux yeux des entreprises ayant un personnel multinational obligé d'effectuer de fréquents déplacements d'affaires en Europe.

#### **Entraide judiciaire internationale et secret bancaire**

La collaboration simplifiée en matière d'entraide judiciaire internationale est également un « plus » en matière de sécurité. Elle complète la collaboration policière aux échelons des tribunaux et de la justice. Là encore, l'objectif de Schengen consiste à mettre fin aux agissements des criminels qui cherchent à tirer parti des disparités de compétences et de réglementations entre les Etats. A cet égard, Schengen prévoit avant tout des procédures simplifiées et moins bureaucratiques.

Dans ce contexte, un sujet important pour la Suisse est celui de l'entraide judiciaire en matière de fiscalité,

réglementée par l'accord de Schengen. L'actuel acquis de Schengen ne régleme que l'entraide touchant la fiscalité indirecte (TVA, impôts de consommation, taxes douanières). Cela permet à l'UE de renforcer sa lutte contre le crime organisé (p. ex. la contrebande de cigarettes). Des dispositions allant dans le même sens existent dans l'actuel accord spécial de lutte contre la fraude passé entre la Suisse et l'UE.

L'acquis futur de Schengen, connu dès maintenant mais pas encore en vigueur faute d'avoir été ratifié par certains Etats membres, prévoit en outre un renforcement de l'entraide judiciaire dans le domaine de la fiscalité directe. La Suisse est toutefois parvenue à négocier une réglementation spéciale qui l'exempte des procédures de perquisition et de saisie liées au secret bancaire helvétique telles que prévues par l'entraide judiciaire. Cette exception vaut aussi bien pour l'acquis actuel que pour l'acquis futur de Schengen. Lors des négociations, notre pays a donc su préserver pour le présent comme pour l'avenir le secret bancaire dans ce domaine important pour lui, en se ménageant un « opting out » illimité dans le temps. Au bout du compte, la Suisse a trouvé avec l'UE une solution qui non seulement garantit le secret bancaire dans des secteurs essentiels, mais qui renforce également, en fin de compte, la réputation de la place financière suisse.

### Contrôles aux frontières

La mise en place de Schengen s'accompagne de la suppression des contrôles aux frontières intérieures entre pays européens signataires. L'UE étant une union douanière, cela concerne aussi bien les contrôles de biens que les contrôles de personnes. Les personnes peuvent ainsi franchir librement les frontières intérieures de l'UE en n'importe quel point, étant entendu qu'elles restent tenues de posséder sur elles les documents valables nécessaires.

Pour remédier au déficit de sécurité redouté à la suite de cette mesure, les Etats signataires de Schengen ont mis en place un nouveau mécanisme de contrôle composé de quatre filtres. Le premier de ces filtres correspond à la délivrance des visas selon les mêmes règles par les représentations à l'étranger après consultation du SIS. Le deuxième consiste dans le renforcement des frontières extérieures de l'espace Schengen, appliqué lui aussi selon des principes uniformes. Le troisième filtre est celui des contrôles de police mobiles à l'intérieur des territoires nationaux, contrôles non prescrits par Schengen mais pratiqués par la plupart des pays concernés. Les expériences faites par les Etats signataires révèlent même une amélioration

du niveau général de surveillance, due pour partie aux analyses plus ciblées obtenues grâce à la collaboration internationale et pour partie à l'imprévisibilité des contrôles mobiles. Enfin le quatrième filtre qui, avec les trois autres, permettra de préserver le degré de sécurité actuel, réside dans le renforcement et la simplification de la collaboration policière, favorisés par le recours au SIS, et dans la collaboration plus étroite entre les autorités judiciaires chargées de donner suite aux résultats des enquêtes policières.

Si l'on tient compte de l'effet combiné de ces diverses mesures, il apparaît clairement que les contrôles aux frontières ne seront pas à proprement parler supprimés, mais compensés par diverses mesures appropriées et des méthodes modernes. La suppression des contrôles physiques sur les lignes frontières, qui peut être considérée à première vue comme un démantèlement, n'est en réalité qu'une transformation du mode de contrôle. La Suisse ne faisant pas partie de l'union douanière de l'UE, les contrôles continueront de s'appliquer aux marchandises à nos frontières, même sous le régime Schengen. Ainsi peu de choses vont changer dans l'aspect des douanes à nos frontières. Il est évident que si ces contrôles révèlent des trafics délictueux (d'armes ou de drogue, par exemple), les investigations policières continueront de s'appliquer aux personnes suspectes.

### Droit de regard dans l'évolution de Schengen/Dublin

Avec Schengen/Dublin, la Suisse s'engage à adopter non seulement l'acquis actuel, mais encore, en principe, les développements futurs de cet acquis (exception faite de l'entraide judiciaire internationale en matière fiscale). Cela paraît tout à fait logique compte tenu du caractère évolutif de la lutte contre la criminalité. De plus, elle a obtenu de l'UE d'importantes dispositions institutionnelles qui lui garantissent le plus large droit de participation possible au sein des instances compétentes européennes. La décision finale concernant les développements ultérieurs de l'acquis Schengen/Dublin demeure certes l'apanage exclusif des Etats membres de l'UE, mais la Suisse obtient un siège dans les organes compétents ainsi qu'un droit de consultation qui lui permettent d'exercer une certaine influence. Rappelons qu'au sein de l'UE, très souvent le processus matériel de prise de décision concernant un projet est encore plus important que la votation finale, de nature uniquement formelle. De plus, la Suisse ne sera pas tenue de reprendre automatiquement les développements ultérieurs de Schengen. Tout dévelop-

pement intéressant le législateur suisse (Conseil fédéral, Parlement, peuple), devra donc être accepté par lui. La Suisse a négocié une période de transition pouvant aller jusqu'à deux ans pour respecter ses procédures législatives internes (à titre de comparaison, cette durée est de 4 semaines pour l'Islande et de 6 mois pour la Norvège). Le fait de refuser un développement de l'acquis se traduit en principe par une suspension de la coopération Schengen/Dublin. Mais en prévision d'une telle éventualité, l'UE et la Suisse ont convenu des mécanismes de consultation supplémentaires qui devraient permettre d'empêcher une résiliation automatique et inconsiderée de l'accord.

#### Commentaire

L'accord de Schengen et Dublin renforce la collaboration internationale dans les domaines de la police, de la justice et de l'asile – rendant ainsi bien plus efficace la lutte transfrontalière contre la criminalité, le terrorisme et les abus du droit d'asile. Un des éléments particulièrement susceptibles de relever le niveau de sécurité de notre pays grâce à Schengen est l'accès à la banque européenne de données. Les accords conclus au chapitre de l'asile garantissent aux requérants une procédure équitable. En même temps, ils empêchent la Suisse de devenir le seul point de chute en Europe pour les étrangers désireux de déposer une seconde demande d'asile, autrement dit un refuge pour les requérants déboutés des 27 pays signataires de Schengen. Annuler le tourisme de l'asile ne réduit pas seulement les tâches administratives liées au dépôt des secondes demandes, mais allège aussi, bien entendu, les finances publiques.

Pour l'économie, l'amélioration de la sécurité intérieure et l'allègement financier liés à Schengen sont deux importants éléments qui viendront renforcer la place helvétique. Il en va de même pour les déplacements d'affaires facilités. Certaines branches, comme le secteur bancaire et le tourisme, tireront directement profit de l'accord de Schengen. La préservation du secret bancaire obtenue parallèlement ne fera que conforter la place financière suisse. La conclusion des bilatérales II devrait encore renforcer la confiance dans notre place financière. La branche du tourisme attend avec impatience la mise en œuvre de la nouvelle réglementation uniforme des visas. Car il n'y aura plus alors de complications bureaucratiques supplémentaires pour dissuader de nombreux voyageurs aisés de pays lointains de venir visiter la Suisse. L'adhésion à Schengen pourra donc garantir de précieux emplois dans ces deux branches. RC

---

**Pour toute question :**

[heike.scholten@economiesuisse.ch](mailto:heike.scholten@economiesuisse.ch)