



Schengen/Dublin : développements

La coopération instaurée par l'accord de Schengen permet de fluidifier le trafic voyageur aux frontières intérieures de l'espace Schengen. Toutefois, afin de garantir la sécurité intérieure, la suppression des contrôles s'accompagnera d'un important train de mesures compensatoires (renforcement des contrôles aux frontières extérieures, intensification de la coopération policière transfrontalière, simplification des formalités de l'entraide judiciaire en matière pénale, unification des politiques en matière de délivrance des visas et mesures visant à combattre le trafic d'armes et de stupéfiants, notamment). Quant à l'accord de Dublin, il permet d'instaurer à l'échelle de l'Europe la coordination des compétences pour l'examen des demandes d'asile. Afin de permettre aux Etats participant à l'espace Schengen et à l'espace Dublin de faire face aux nouveaux défis qui se font jour et de continuer à accroître le niveau de sécurité, la coopération instaurée au titre de ces deux accords se développe dans un cadre clairement circonscrit : un nouvel acte juridique de l'UE n'est considéré comme un développement de l'acquis de Schengen/Dublin que s'il a un rapport direct avec la suppression du contrôle des personnes aux frontières intérieures et avec les mesures compensatoires susmentionnées.

Au titre des accords d'association à Schengen et à Dublin, la Suisse participe au développement des normes Schengen-Dublin, sans jouir, toutefois, formellement du droit de co-décision. Lorsque, dans les domaines couverts par les accords de Schengen et Dublin, l'UE adopte de nouveaux actes juridiques et de nouvelles mesures, la Suisse doit se déterminer sur leur reprise. Si sa décision est positive, elle la communique à l'UE sous la forme d'un échange de notes. Celui-ci constitue, du point de vue de la Suisse, un traité International qui, selon sa teneur, doit être approuvé soit par le Conseil fédéral soit par le Parlement, conformément aux dispositions constitutionnelles pertinentes. Dans le dernier cas de figure, la décision est sujette au référendum (toujours selon les dispositions constitutionnelles en la matière). Autrement dit, les droits découlant du régime de démocratie directe prévalant en Suisse ne sont aucunement remis en cause. Cependant, si la Suisse refuse de transposer dans son droit interne un des développements de l'acquis, ce refus pourrait entraîner la suspension de l'application voire la dénonciation des accords d'association.

Depuis le 26 octobre 2004, date de la signature des accords d'association, l'UE a notifié à la Suisse 51 nouveaux actes juridiques ou mesures (état : février 2008) qui constituent des développements de l'acquis de Schengen. En revanche, aucun développement de l'acquis de Dublin n'est à signaler. Dans près de la moitié des cas, le Conseil fédéral s'est borné à prendre acte des développements puisqu'ils ne fondent aucune obligation nouvelle pour la Suisse. Quant aux actes juridiques dont la reprise nécessite l'aval du Parlement, ils concernent les six thèmes suivants : les passeports biométriques, le Code frontières Schengen, la création de FRONTEX (agence pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures de l'UE) et de RABIT (mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières), le système d'information Schengen (SIS), la décision-cadre relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des Etats membres de l'UE (« Initiative suédoise »), enfin, le Fonds pour les frontières extérieures.

Procédure de reprise

Depuis la signature des accords d'association (octobre 2004), des experts suisses participent aux délibérations des comités de la Commission européenne et des groupes de travail du Conseil de l'UE et collaborent activement à l'élaboration des développements des normes dans les domaines couverts

par Schengen (comités mixtes). Dans ce cadre, ils n'ont qu'un *droit de participation* et non un *droit formel de co-décision*. Toutefois, ce droit de participation revêt de l'importance puisque, en règle générale, les décisions sont prises par consensus.

L'adoption d'un développement de l'acquis est notifiée à la Suisse par écrit. Après quoi, la Suisse dispose de trente jours pour faire savoir à l'UE si elle reprendra le développement en question. Selon la teneur des actes juridiques ou des mesures notifiés, soit le Conseil fédéral en prend connaissance soit ils font l'objet d'un échange de notes s'ils ont un caractère contraignant. Cet échange de notes constitue, du point de vue de la Suisse, un traité international dont l'approbation ressortit au Conseil fédéral ou au Parlement (notamment lorsque l'acte en question contient des dispositions importantes qui fixent des règles de droit), selon les normes constitutionnelles en la matière. Dans ce dernier cas de figure, l'échange de notes sera conclu sous réserve de l'approbation des Chambres fédérales dont la décision est sujette au référendum; la Suisse dispose d'un délai maximal de deux ans pour reprendre et mettre en œuvre le développement de l'acquis.

Si la Suisse refusait de reprendre un nouvel acte juridique, les Parties chercheraient, conformément à une procédure fixée dans l'accord d'association, une solution adéquate pour poursuivre la coopération. Si la reprise d'un développement de l'acquis devait toucher des éléments centraux des institutions helvétiques (démocratie directe, fédéralisme, neutralité), la Suisse aurait la possibilité, au travers d'un *mécanisme de consultation* supplémentaire, de chercher d'autres solutions et d'en discuter au plus haut niveau, c'est-à-dire au niveau ministériel. Si, en fin de compte, aucune solution ne devait être trouvée, l'accord *cesserait d'être applicable*.

Les développements les plus significatifs

Les 14 actes juridiques qui doivent être approuvés par le Parlement ont trait au six objets commentés ci-dessous :

Introduction des passeports biométriques

Les passeports biométriques seront introduits tant en Suisse qu'au sein de l'UE. Ils contiendront des données enregistrées électroniquement qui établiront un lien plus fiable entre les documents de voyage et leur titulaire, ce qui permettra de sécuriser davantage lesdits documents et d'éviter qu'ils ne soient utilisés de manière abusive. En outre, l'introduction du passeport biométrique permettra aux Suisses de se déplacer plus librement dans le monde entier, puisque nombre d'Etats adopteront ce type de documents de voyage. Aujourd'hui déjà, les passeports contenant des données enregistrées électroniquement constituent la moitié de la production mondiale de passeports. La Suisse établit ce type de passeport depuis le 4 septembre 2006, dans un projet-pilote limité à cinq ans.

Au sein de l'UE, l'acte législatif déterminant est le règlement du Conseil sur les passeports, règlement qui fait partie intégrante de l'acquis de Schengen. Il établit les normes auxquelles doivent satisfaire les éléments de sécurité et les éléments biométriques intégrés dans les passeports et les documents de voyage. En revanche, il ne fixe aucune spécification technique. Cette tâche incombe à la Commission européenne. Elle a édicté, le 28 février 2005 et le 28 juin 2006, deux décisions établissant les spécifications techniques concernant l'enregistrement des photos d'identité et des empreintes digitales, spécifications que la Suisse reprendra également.

Etat des travaux : le message a été transmis au Parlement le 8 juin 2007. Au cours de la session d'hiver 2007, le Conseil des Etats, en sa qualité de premier conseil, a adopté le projet à l'unanimité.

Code frontières Schengen

Le Code frontières Schengen regroupe les dispositions – autrefois disséminées dans plusieurs actes juridiques – concernant le régime de franchissement des frontières par les personnes et leur confère une nouvelle base juridique (règlement UE). Il règle notamment :

- les conditions auxquelles est subordonnée l'entrée des personnes dans l'espace Schengen (elles doivent, par exemple, être titulaires d'un document de voyage valable et ne pas faire l'objet, dans le SIS, d'une mention d'interdiction d'entrer dans l'espace Schengen) ;
- les contrôles minimaux à opérer aux frontières extérieures (constatation de l'identité par un contrôle du document de voyage, consultation des données du SIS) ;
- les conditions auxquelles il est possible de réintroduire provisoirement les contrôles systématiques des personnes aux frontières intérieures (par exemple, à l'occasion de la Coupe euro-

péenne de football ou lors de grandes manifestations à caractère politique, telles que le Forum économique mondial).

Le Code frontières prévoit, en outre, qu'une interdiction d'entrer prononcée à la frontière extérieure de l'espace Schengen (pour la Suisse, il s'agit des aéroports qui desservent des destinations à l'extérieur de l'espace Schengen) doit faire l'objet d'une décision motivée et sujette à recours (rendue au moyen d'un formulaire spécial). Toutefois, si un recours est déposé, il n'a pas d'effet suspensif.

Etat des travaux : le message a été transmis au Parlement le 24 octobre 2007. Le projet est actuellement examiné au sein des Commissions des institutions politiques.

FRONTEX / RABIT

FRONTEX, l'agence européenne pour les frontières extérieures basée à Varsovie, est un organe qui a pour mission de gérer la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'UE. Elle a pour tâches principales d'assister les Etats membres dans la formation de leurs gardes-frontière, d'effectuer des analyses de risques, de développer les activités de contrôle et de surveillance des Etats membres aux frontières extérieures et de coordonner les opérations communes. FRONTEX fournit également aux Etats membres l'appui nécessaire pour organiser des opérations conjointes de rapatriement. Après la reprise du règlement FRONTEX, la Suisse participera aux actions de cette agence. A cette fin, elle devra conclure avec l'UE une Convention additionnelle fixant le mode et l'ampleur de sa participation aux activités de FRONTEX (et, en particulier, le montant de sa contribution financière et le nombre de voix dont elle disposera au sein du conseil d'administration). Les négociations de cette convention n'ont pas encore débuté. Toutefois, on peut estimer que la participation de la Suisse à FRONTEX lui coûtera quelque 2,3 millions de francs par année.

En juillet 2007, l'UE a également adopté un règlement instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières (Rapid Border Intervention Teams ; RABIT). Ces équipes seront mises, pour une période limitée, à la disposition des Etats membres qui le demandent parce qu'ils doivent faire face à une situation extraordinaire caractérisée par un accroissement de la pression migratoire. FRONTEX coordonnera la composition, la formation et le stationnement des équipes d'intervention rapide à la frontière. L'Etat membre qui aura fait appel à l'appui de telles équipes en dirigera l'engagement et en assumera la conduite. Le règlement prévoit que les Etats membres créent un pool national d'experts qu'ils tiennent à la disposition du pool RABIT, experts qui doivent être formés par FRONTEX. Toutefois, les Etats membres peuvent aussi refuser de mettre à disposition des gardes-frontière pour des interventions spécifiques.

Etat des travaux : le message a été transmis au Parlement le 13 février 2008.

Système d'information Schengen

Le raccordement au système d'information Schengen (SIS), banque de données sur les personnes et objets recherchés à l'échelle européenne, constitue la pièce maîtresse de la coopération instaurée par Schengen. Le 16 mai 2007, le Conseil fédéral a décidé que, compte tenu des retards pris par l'introduction du SIS II, la Suisse adopterait la solution transitoire « SISone4all » jusqu'à la migration vers le SIS II. Par voie de conséquence, la Suisse devra transposer dans son droit interne les développements de l'acquis concernant tant le SIS I que le SIS II. La modification des bases juridiques du SIS I a permis d'étendre à Europol, à Eurojust et aux offices de la circulation routière l'accès aux données. Le passage au SIS II se traduira par des améliorations de la qualité du système, de son utilisation et de la protection des données. Afin de faciliter l'identification, la version II du système permettra, par exemple, de saisir des données biométriques telles que les empreintes digitales et des photos et d'établir des liens entre les signalements.

Etat des travaux : le message a été transmis au Parlement le 14 novembre 2007.

Initiative suédoise

Dans le cadre de Schengen, il s'agira de simplifier l'échange d'informations de nature policière afin d'accroître l'efficacité de la répression de la criminalité transfrontalière. L'« initiative suédoise » porte sur l'exécution pratique des échanges d'information et vise avant tout à améliorer la situation actuelle en permettant aux services répressifs de disposer à temps des informations dont ils ont besoin. La reprise de ce développement par la Suisse n'aura pas pour effet d'étendre ses obligations en matière

d'entraide judiciaire. L'échange d'informations continuera d'être fondé sur les dispositions légales en vigueur régissant le traitement des données (à une exception près: l'obligation de fournir spontanément les informations). L'échange d'informations sera opéré selon les normes du droit national et conformément au régime de compétences qu'il prévoit. La décision-cadre (baptisée « initiative suédoise ») apporte, toutefois, des précisions sur les formes et les procédures auxquelles doit obéir l'échange d'informations, puisqu'elle prévoit que les Etats participants doivent introduire des délais et désigner les autorités compétentes pour recevoir et transmettre les informations.

La norme permettant l'échange spontané d'informations vise, elle aussi, à simplifier leur circulation. Lorsqu'on est en droit de supposer que les informations en cause sont de nature à permettre la prévention et la poursuite d'infractions, leur transmission spontanée est une obligation. En traitant sur un pied d'égalité les demandes d'informations adressées par une autorité répressive à une autre autorité répressive du même Etat, et celles qui émanent d'autorités étrangères, la décision-cadre assimile l'échange d'informations entre les Etats participant à Schengen à celui qui a lieu à l'intérieur des frontières nationales.

Etat des travaux : il est prévu d'ouvrir une procédure de consultation au printemps 2008
--

Fonds pour les frontières extérieures

Le Fonds pour les frontières extérieures (créé pour la période 2007 à 2013) est un fonds de solidarité visant à soutenir financièrement les Etats membres de l'espace Schengen qui, à la longue, doivent supporter des coûts élevés pour assurer la protection des frontières extérieures, compte tenu de la longueur ou de l'importance géopolitique de leurs frontières terrestres ou maritimes. Ce fonds est censé permettre d'atteindre les quatre grands objectifs suivants :

- *Mettre en place une organisation efficace des contrôles* aux frontières extérieures, par exemple en créant de nouvelles infrastructures des points de passages frontaliers, telles que postes frontières, pistes d'atterrissage d'hélicoptères, couloirs pour le passage des véhicules.
- *Assurer une gestion efficace* des flux de personnes aux frontières extérieures, de manière à garantir, d'une part, un niveau élevé de protection à ces frontières et, d'autre part, le franchissement aisé des frontières extérieures.
- *Assurer l'application uniforme par les gardes-frontières des dispositions du droit communautaire*, par exemple, en uniformisant progressivement dans les Etats membres, la formation, la formation continue et les qualifications.
- Améliorer la gestion des activités organisées par les *services consulaires des Etats membres dans les Etats tiers*, par exemple, en accroissant la capacité desdits services d'examiner les demandes de visa.

L'UE doit négocier avec les Etats associés à l'accord de Schengen une convention additionnelle fixant leur contribution financière et les clauses supplémentaires nécessaires à leur participation au Fonds pour les frontières extérieures. Selon les estimations, le montant de la contribution de la Suisse devrait osciller en moyenne entre 10 et 13 millions de francs par année. En contrepartie, la Suisse réalisera des projets visant à lutter contre les migrations illégales aux frontières extérieures. Ces projets dont le coût est estimé à 2 ou 3 millions de francs par an, concerneront les aéroports ou les représentations suisses à l'étranger (délivrance des visas).

Etat des travaux : le message est en voie d'élaboration.
--

Renseignements

Liste complète des développements notifiés : www.europa.admin.ch.

Office fédéral de la justice OFJ
Daniel Wüger, tél. +41 31 325 19 44, daniel.wueger@bj.admin.ch

Bureau de l'intégration DFAE/DFE
tél. +41 31 322 22 22, europa@ib.admin.ch