Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des affaires étrangères DFAE
Département fédéral de l'économie DFE

Bureau de l'intégration DFAE/DFE

Décembre 2008

Schengen / Dublin

La *coopération de Schengen* favorise la mobilité en Europe grâce à la suppression des contrôles systématiques de personnes aux frontières entre les États Schengen (frontières internes de l'Espace Schengen). Simultanément, une série de mesures de sécurité rendent plus efficace la lutte contre la criminalité grâce à une meilleure collaboration internationale dans les domaines de la justice et de la police. Ces mesures ont trait à l'intensification des contrôles aux frontières extérieures de l'Espace Schengen, au renforcement de la coopération policière transfrontalière (notamment au travers du système électronique de recherche SIS), ou encore à l'amélioration de l'entraide judiciaire.

La *coopération de Dublin*, elle, sert à prévenir la multiplicité des demandes d'asile dans l'Espace Dublin. Les critères de Dublin définissent quel État est chargé de traiter une demande d'asile. Cela permet de mieux répartir les charges et d'éviter que les demandeurs d'asile ne soient renvoyés d'un pays à l'autre. Grâce au répertoire d'empreintes digitales Eurodac, une personne ayant déposé plusieurs demandes d'asile peut être identifiée et reconduite vers le pays chargé de la procédure.

Les accords d'association à Schengen/Dublin permettent à la Suisse de participer aux coopérations européennes dans les domaines de la sécurité et de l'asile. Concernant le développement de l'acquis sur Schengen/Dublin, la Suisse ne dispose pas d'un *droit de codécision* formel, mais d'un *droit de participation à la prise de décisions*. Elle peut décider à chaque fois, de manière autonome, de la reprise des nouveaux actes juridiques. En cas de non-reprise, les deux parties sont tenues de rechercher des solutions pragmatiques. Le refus d'adopter un nouvel acte Schengen/Dublin pourrait toutefois, en dernier lieu, conduire à la résiliation des accords d'association.

En participant à Schengen/Dublin, la Suisse accède à d'importants instruments de lutte contre la criminalité internationale, en particulier à la base de donnée SIS. Par ailleurs, la Suisse ne constitue plus une frontière extérieure de l'Espace Schengen. C'est là une importante garantie pour la fluidité du trafic frontalier, puisque la Suisse n'est plus exposée au risque d'entraves à la circulation des personnes et des marchandises, dues à des contrôles systématiques à ses frontières. Enfin, le tourisme suisse profite du visa Schengen : les touristes soumis à l'obligation de visa en provenance de marchés en forte croissance comme la Chine, l'Inde ou la Russie n'ont en effet plus besoin d'un visa supplémentaire pour visiter la Suisse lors de leurs voyages en Europe. Grâce à la coordination mise en place par Dublin, des demandes d'asile multiples et abusives peuvent être évitées, ce qui contribue à soulager le système d'asile.

Dates clés

- Signature : le 26 octobre 2004 (ensemble des Accords bilatéraux II)
- Acceptation par le peuple : 5 juin 2005 (par 54,6 % de oui)
- Entrée en vigueur formelle : 1er mars 2008
- Entrée en vigueur opérationnelle : 12 décembre 2008 pour les frontières terrestres, mars 2009 pour les aéroports[1].

[1] L'accord étant entrée en vigueur *formellement,* l'UE a procédé à l'évaluation de la mise en œuvre des dispositions de Schengen en Suisse. Les domaines suivants ont fait l'objet d'une évaluation entre mars et septembre 2008 : protection des données, coopération en matière de police, coopération en matière de visas, SIS et aéroports. L'évaluation a été jugée positive et la participation opérationnelle fixée au 12 décembre 2008. En ce qui concerne les aéroports, elle ne sera effective qu'à fin mars 2009, au moment du changement des horaires de vols.

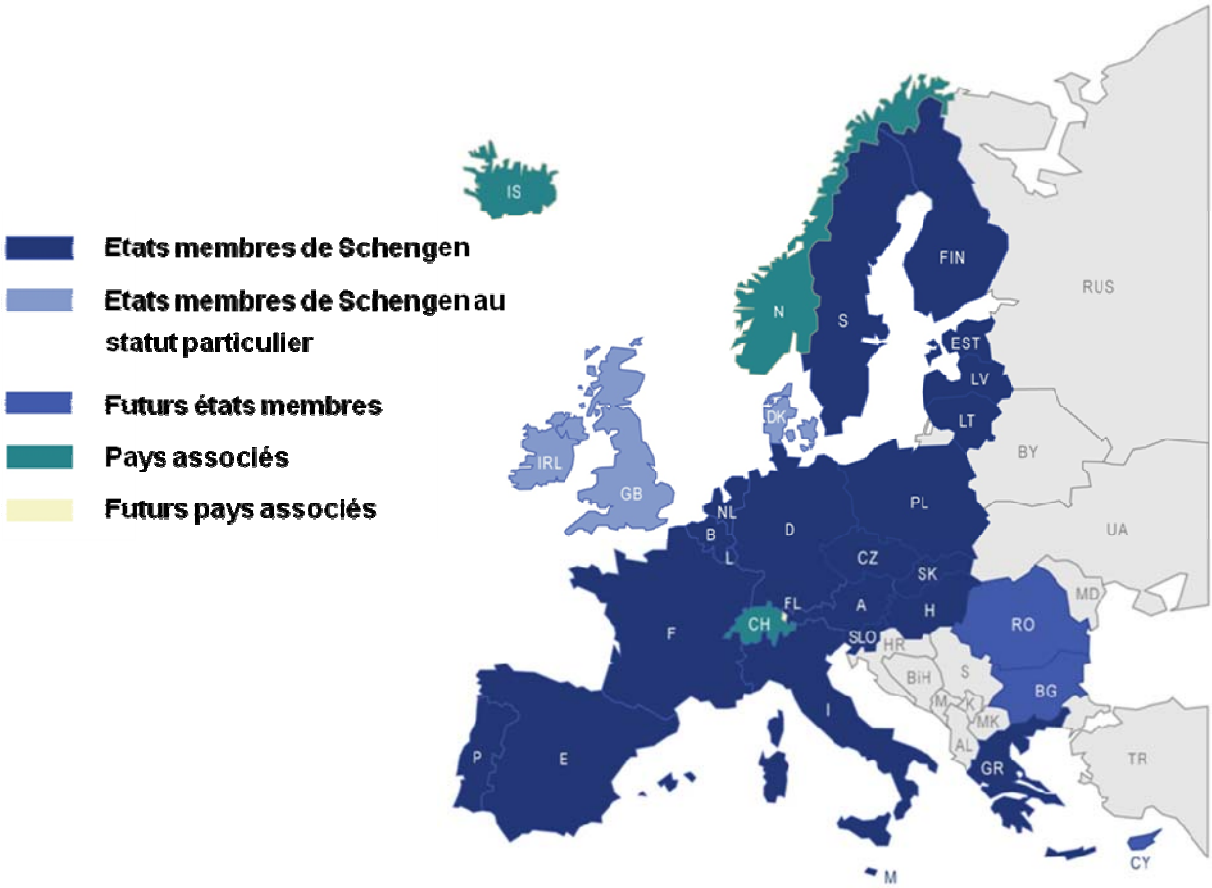
Principales dispositions

La *coopération Schengen* abolit les contrôles de personnes aux frontières communes de l'Espace Schengen (la Suisse représente à cet égard un cas particulier – voir, ci-dessous, le paragraphe intitulé « Contrôles aux frontières »). But de cette disposition : faciliter autant que possible la circulation entre les pays. Par ailleurs, la coopération Schengen a introduit toute une série de mesures pour améliorer la sécurité :

- *contrôles renforcés* aux frontières extérieures de l'Espace Schengen ;
- amélioration de la *coopération policière* transfrontalière, en particulier à travers l'échange d'informations sur les objets volés ou disparus ainsi que sur les personnes recherchées ou indésirables (*Système d'information Schengen, SIS*) ;
- amélioration de la coopération dans le domaine de la justice (*entraide judiciaire*) ;
- politique commune en matière de visas pour les séjours jusqu'à 3 mois (*visa Schengen*) ;
- mesures de lutte contre les abus en matière d'armes et de stupéfiants.

Les *dispositions de Dublin* mettent en place une coordination européenne des procédures d'asile dans le but d'éviter les demandes multiples.

<u>Schengen</u>



Le système de sécurité de Schengen repose sur des mesures concertées dans les domaines suivants :

Contrôles aux frontières
Dans la mesure où la Suisse ne fait pas partie de l'union douanière de l'UE, elle forme un cas particulier au regard des contrôles aux frontières : les gardes-frontière continuent à *contrôler les marchandises* (à la recherche de biens non dédouanés ou illégaux) et, ce faisant, sont aussi habilités à opérer des contrôles d'identité. En cas de soupçons et même sans contrôle des marchandises, des *contrôles d'identité* peuvent toujours avoir lieu. En revanche, les contrôles systématiques opérés en l'absence de tout soupçon ne sont plus possibles. Dans des situations à risque particulières (G8, Forum de Davos, Championnat d'Europe de football, etc.), Schengen autorise une *réintroduction temporaire des contrôles systématiques aux frontières*. Outre les contrôles statiques à la frontière, les *patrouilles mobiles* peuvent, à tout moment, être renforcées sur le territoire national. La souveraineté des cantons en

matière de police, selon l'ordre constitutionnel suisse, ainsi que le partage des compétences entre la Confédération et les cantons, ne sont pas remis en question.

Coopération policière
La Suisse disposait jusqu'ici d'accords bilatéraux conclus notamment avec ses États voisins en ce qui concerne la coopération policière et douanière. L'association à Schengen renforce cette coopération du point de vue qualitatif et l'étend à l'ensemble des États de l'Espace Schengen. La participation à la *base de données électronique SIS* revêt une grande importance : le SIS représente, aujourd'hui, un instrument majeur de la lutte contre le crime transfrontalier (vol organisé, activités de passeurs, trafic d'êtres humains, de drogue et d'armes, p. ex.). De par sa rapidité, l'échange numérique d'informations améliore l'efficacité des contrôles et augmente par conséquent les chances d'arrêter les criminels faisant l'objet d'un mandat d'arrêt international. L'UE développe actuellement une version plus moderne du SIS, le SIS II (voir ci-dessous). La réalisation de ce projet a toutefois subi des retards en raison de problèmes techniques. Aussi, l'UE a opté pour une solution transitoire, à savoir la mise en service, en automne 2007, d'une plate-forme étendue (baptisée *SISone4all*) à laquelle participent les « anciens » États membres (à l'exception de la Grande-Bretagne et de l'Irlande), les États qui ont adhéré à l'UE en 2004 (à l'exception de Chypre), de même que la Norvège et l'Islande. Cette solution transitoire a ainsi permis aux nouveaux États membres (à l'exception de la Bulgarie, de la Roumanie et de Chypre) d'adhérer à l'Espace Schengen le 21 décembre 2007, comme prévu. Le Conseil fédéral s'est prononcé en faveur d'une participation au SISone4all afin de ne pas retarder la mise en œuvre des accords d'association à Schengen/Dublin. Ce système est opérationnel en Suisse depuis le 14 août 2008. Conformément aux prévisions, le pourcentage de requêtes qui aboutissent lors d'une recherche est élevé et se situe à une vingtaine par jour (en particulier dans la recherche d'objets volés, mais aussi de personnes).

Système d'information Schengen (SIS)
Le SIS est une base de données contenant des informations permettant des recherches d'objets et de personnes à l'échelle européenne. Les données enregistrées couvrent les domaines suivants : objets volés (tels que véhicules, armes, documents d'identité) personnes frappées d'une interdiction de séjour, personnes recherchées par la justice (p. ex. en tant que témoins), personnes portées disparues, personnes faisant l'objet d'une investigation secrète ou encore personnes qui doivent être arrêtées en vue d'une extradition. Le système contient plus de 27 millions d'entrées (situation en juillet 2008) qui peuvent être confrontées à tout moment, même lors de contrôles mobiles. Le SIS met notamment en réseau les unités de police, les corps de gardes-frontière et les autorités consulaires de 22 pays de l'UE, ainsi que de la Norvège et de l'Islande.

Données dans le SIS (juillet 2008)

Objets	26 300 000	96,67 %
Personnes frappées d'une interdiction de séjour	730 000	2,68 %
Personnes recherchées par la justice	70 000	0,26 %
Personnes portées disparues	50 000	0,18 %
Investigations secrètes	35 000	0,13 %
Arrestation en vue d'une extradition	23 000	0,08 %
Total	**27 208 000**	**100 %**

Les données personnelles pouvant y figurer sont clairement définies : la base de données peut contenir l'identité de la personne, ses caractéristiques physiques particulières, le motif de son signalement et les mesures à prendre à son encontre (arrestation ou déclaration, par exemple) et préciser si la personne concernée est « armée » ou « violente ». La mention « demande d'arrestation » ne peut être saisie dans la base de données que pour les personnes ayant commis une infraction passible d'une peine privative de liberté d'au moins un an (vol aggravé, trafic de drogue, meurtre, etc.) ou ayant déjà été condamnées à une peine privative de liberté de quatre mois au moins.

Le système de la nouvelle génération, le SIS II, en cours de réalisation, disposera d'une plus grande capacité : saisie de données biométriques, connexions entre signalements (p. ex. entre une personne recherchée pour enlèvement et un enfant porté disparu), élargissement de l'accès aux informations à d'autres autorités chargées de la sécurité intérieure (telles Europol ou Eurojust). De même, il est prévu de mettre en réseau le SIS II avec la future banque de données électronique en matière de visas VIS. Tous les États Schengen (y compris la Suisse), raccordés au SIS I ou au SISone4all, migreront

ensemble leurs données vers la plate-forme du SIS II. Il est également prévu que le Royaume-Uni et l'Irlande s'y raccordent.

Protection des données
La protection des données du SIS est soumise à des règles strictes dont le respect est vérifié aux niveaux national et cantonal par des autorités de contrôle indépendantes. Seules les données susmentionnées peuvent être saisies. Seul un cercle restreint de personnes y a accès, exclusivement aux fins du signalement. Outre la police, le corps des gardes-frontière, les représentations suisses à l'étranger, les autorités chargées des migrations, le parquet et les services des automobiles y ont également accès. Tout utilisation du SIS fait systématiquement l'objet d'un enregistrement afin d'empêcher les abus. Les données du signalement ne sont fournies que si la recherche d'un nom donne un résultat, par exemple (système « hit / no hit »). En outre, les données sont effacées lorsque le motif de signalement disparaît, de même qu'après un délai donné. Par ailleurs, la personne concernée dispose d'un droit d'information. Elle peut faire contrôler l'exactitude des données qui la concernent et introduire une demande d'effacement de son signalement.

Entraide judiciaire
Schengen améliore la coopération judiciaire en matière pénale, en facilitant notamment l'entraide judiciaire (échange d'informations entre les autorités judiciaires lors de mesures de contrainte : perquisitions, citation de témoins, accès à des documents bancaires et donc levée du secret bancaire, etc.). En matière fiscale, la Suisse n'accorde l'entraide judiciaire que si le délit à l'origine de la requête représente une fraude fiscale, et non pas en cas de simple soustraction d'impôt (principe de la double-incrimination). Il ne découle de l'acquis Schengen actuel (article 51 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen) aucune nouvelle obligation d'entraide judiciaire pour la Suisse dans le domaine de la fiscalité directe[2] ; le secret bancaire est ainsi garanti. Au cas où l'acquis Schengen devait être étendu dans le sens d'une obligation d'entraide judiciaire y compris pour un délit de soustraction d'impôt direct, la Suisse a négocié une dérogation illimitée dans le temps (*opt out*). La Suisse peut ainsi renoncer à reprendre une telle modification du droit Schengen sans que sa participation à la coopération de Schengen soit pour autant remise en question. Le secret bancaire se voit durablement garanti sur le plan contractuel.

Politique en matière de visas
Le système de sécurité mis sur pied par Schengen prévoit une politique commune en matière de visas, selon laquelle les États Schengen examinent et délivrent des visas selon des critères homogènes. D'une validité de trois mois sur une période de six mois, le « visa Schengen » délivré aux ressortissants d'États tiers autorise un séjour dans l'ensemble des États de l'Espace Schengen (pour autant que la personne ne soit pas frappée d'une interdiction d'entrée nationale). Le visa Schengen est désormais également valable pour l'entrée en Suisse. En cas de soupçon d'octroi abusif de visas, un État Schengen peut invoquer un droit de regard sur les demandes de visa déposées dans un pays à risques. Il peut ensuite opposer son veto à des décisions d'octroi. Un État a en outre la possibilité de maintenir une interdiction d'entrée sur son territoire national à un détenteur de visa Schengen.

Législation sur les armes
Schengen fixe certaines règles minimales pour lutter contre l'usage abusif d'armes. La législation suisse sur les armes, qui remplissait déjà ces objectifs dans une large mesure, a été amendée sur un point important : l'acquisition d'armes entre particuliers (y compris par succession), qui bénéficiait jusque-là d'un traitement privilégié, est désormais soumise aux mêmes dispositions que celles régissant l'achat d'armes dans le commerce. Les exigences sont les suivantes : une autorisation exceptionnelle est requise pour les armes en principe interdites (p. ex. bazookas, grenades et lance-mines), un permis pour les armes soumises à autorisation (p. ex. armes de poing et armes à feu semi-automatiques), et enfin une annonce obligatoire pour les armes soumises à déclaration. Un motif valable doit désormais être invoqué à l'appui d'une demande de permis. Par « motif valable », on entend n'importe quel intérêt à acquérir une arme. Il ne s'agit donc pas d'une clause du besoin. Les chasseurs, les tireurs sportifs et les collectionneurs font d'ailleurs exception : ils ne sont pas tenus de fournir un tel motif. Le passeport d'armes européen est en outre introduit en Suisse. Les chasseurs et les tireurs sportifs peuvent ainsi plus facilement transporter une arme d'un Etat Schengen à l'autre.

Schengen ne prescrit pas la création d'un registre d'armes centralisé au niveau national. Le régime de Schengen prévoit uniquement une déclaration obligatoire et précise les renseignements à fournir pour

[2] En matière de fiscalité indirecte (droits de douane, TVA, impôt sur la consommation), l'accord sur la lutte contre la fraude règle une coopération approfondie qui couvre également des cas délictueux de soustraction d'impôt.

permettre l'identification de la personne et de l'arme. Schengen n'interfère pas non plus dans l'usage traditionnel des armes dans le cadre de l'armée de milice suisse. Comme le stipule expressément une déclaration commune jointe à l'accord d'association, les activités de jeunes tireurs, la détention à domicile de l'arme d'ordonnance, de même que l'acquisition de l'arme personnelle à la fin du service militaire ne sont pas touchés par Schengen. Il en va de même pour les règles nationales qui prévalent pour les activités de chasse ou de tir sportif (concernant p. ex. les autorisations de tir, les permis et les périodes de chasse, ou encore les concours de tir).

Dublin

La coopération de Dublin détermine quel pays est *compétent* pour l'examen d'une demande d'asile. D'autres requêtes déposées par une même personne (« demandes doubles ou multiples ») ne doivent plus être traitées. L'identification de telles demandes est simplifiée grâce à la base de données *Eurodac*, dans laquelle sont enregistrées les empreintes digitales de tous les demandeurs d'asile ou personnes appréhendées en franchissant illégalement la frontière extérieure de l'Espace Dublin.

L'État compétent pour le traitement d'une demande d'asile est déterminé selon plusieurs critères :

- *Premier asile :* l'État compétent est celui par lequel le requérant est arrivé en Europe.
- *Autorisation d'immigrer / octroi du visa :* l'État compétent est celui qui a délivré l'autorisation ou le visa d'entrée.
- *Domicile des membres de la famille :* l'État compétent est celui où résident des membres de la famille du demandeur d'asile.

L'objectif est de n'avoir plus qu'un seul pays, dans l'ensemble de l'Espace Dublin, responsable du traitement d'une seule procédure d'asile. Le demandeur d'asile dispose d'un *droit clairement défini à une procédure* dans un pays déterminé et ne peut être renvoyé d'un pays à un autre. La tradition humanitaire de l'Europe en sort renforcée. Quant aux *systèmes d'asile nationaux,* ils sont soulagés, d'une part, parce que les règles de répartition des procédures induisent un réel partage des charges et, d'autre part, parce que les demandes doubles ou multiples, coûteuses et inefficaces, peuvent ainsi être évitées (phénomènes de « shopping d'asile » ou de « tourisme d'asile »). Cet allègement met un frein à la tendance au durcissement des politiques nationales d'asile (chaque État cherchant à être moins attractif pour les demandeurs d'asile que ses voisins).

Développement de l'acquis

La Suisse dispose dorénavant d'un statut identique à celui de la Norvège et de l'Islande, les deux États associés jusqu'ici. Depuis la signature des accords d'association, à fin octobre 2004, des experts suisses peuvent participer aux comités mixtes Schengen du Conseil de l'UE et ainsi contribuer activement aux discussions sur l'évolution de l'acquis. Ils disposent d'un *droit de participation à la prise de décisions*, mais non d'un *droit de codécision formel*. Ce droit de participation est significatif, les décisions étant généralement prises par consensus.

Dans le développement ultérieur de l'acquis de Schengen/Dublin, la Suisse décide de manière autonome si elle souhaite reprendre les nouveaux actes juridiques. A cet effet, elle dispose d'une *période de transition* allant jusqu'à deux ans, ce qui lui donne suffisamment de temps pour respecter les procédures d'approbation habituelles (Conseil fédéral, approbation parlementaire et éventuel référendum). La reprise d'un acte juridique ne se fait donc pas automatiquement.

Si la Suisse refuse un nouvel acte juridique, les parties s'efforcent de trouver une solution selon une procédure établie. Si l'adoption d'un acte touche un de ses piliers institutionnels (tels la démocratie directe, le fédéralisme ou la neutralité), la Suisse dispose, par un *mécanisme de consultation* additionnel, de la possibilité de discuter de propositions alternatives au plus haut niveau, c'est-à-dire ministériel. Si aucun compromis n'est trouvé, l'accord peut, en dernier recours, être *résilié*.

Développements à ce jour (novembre 2008)

Depuis la signature des accords, le 26 octobre 2004, 71 nouveaux actes juridiques qui relèvent de Schengen ont été notifiés à la Suisse. Selon le contenu de l'acte juridique en question, il appartient au Conseil fédéral ou au Parlement de l'approuver. Dans le second cas, il existe la possibilité de recourir au référendum facultatif. Onze développements de l'acquis Schengen/Dublin nécessitent actuellement des adaptations de loi soumises à référendum facultatif :

- l'introduction de *données biométriques dans les passeports* et les documents de voyage ;
- l'introduction de *données biométriques dans les autorisations de séjour pour étrangers*
- la reprise du *code des frontières* Schengen (règles concernant les contrôles des personnes aux frontières extérieures de l'Espace Schengen) ;
- la participation à l'*Agence des frontières extérieures FRONTEX* (instance spécialisée qui a pour objectif d'améliorer la coopération opérationnelle dans le domaine de la protection des frontières extérieures) ainsi qu'aux équipes d'intervention rapide pour la sécurité des frontières extérieures (RABIT) ;
- l'introduction du *Système d'information Schengen SIS* ;
- *l'échange simplifié d'informations entre autorités de poursuites pénales* (« l'initiative suédoise ») ;
- la création d'un *Fonds pour les frontières extérieures* : ce fonds permettra de soutenir les Etats membres qui doivent supporter des coûts importants en raison de la longueur ou de l'importance géopolitique de leurs frontières extérieures ;
- la directive de l'UE sur les armes, modifiée, qui règle l'acquisition et la possession d'armes ;
- le système d'information sur les visas (VIS), dans lequel sont enregistrées les données se rapportant aux demandes d'établissement de visas ;
- la *directive « retour » de l'UE*, qui règle les normes et procédures applicables au renvoi des immigrants d'États tiers en séjour irrégulier (pas encore notifiée) ;
- la *décision-cadre relative à la protection des données* en cas de coopération policière et judiciaire en matière pénale (pas encore notifiée).

Informations complémentaires sur la fiche d'information « Schengen/Dublin : développements »

Portée des accords

Les criminels, contrebandiers et passeurs agissent intentionnellement au-delà des frontières. Cette évolution place les dispositifs de sécurité des États nationaux devant de nouveaux défis. Elle requiert un renforcement de la coopération internationale en matière de police et de justice, celle-ci jouant un rôle de plus en plus important. Le premier partenaire de la Suisse, dans ces domaines, est l'UE. Depuis un certain temps, cette dernière travaille de manière ciblée et décidée à la mise en place d'une coopération en matière de sécurité et de migration. La clef de voûte de cette coopération est le système de sécurité et d'asile de Schengen/Dublin.

Voici les principaux avantages de Schengen/Dublin :

- *Fluidité de la circulation aux frontières :* la Suisse ne forme plus une frontière extérieure de l'Espace Schengen, ce qui favorise les voyages et les déplacements. Elle n'est plus exposée au risque de voir ses voisins, par le biais de contrôles systématiques aux frontières (que Schengen prévoit pour les frontières extérieures), entraver massivement le trafic transfrontalier, avec des effets néfastes pour son économie.
- *Renforcement de la coopération en matière de sécurité* grâce à la connexion au SIS. Ce système permet d'importants gains d'efficacité et de rapidité dans les enquêtes concernant des objets disparus ou des personnes recherchées.
- *Economie et tourisme :* les voyageurs dotés d'un visa Schengen n'ont plus besoin de visa supplémentaire pour passer des vacances en Suisse. Le nombre de visiteurs, en particulier en provenance de marchés en expansion tels que la Chine, l'Inde ou la Russie, devrait encore augmenter. Les voyageurs d'affaires profitent, eux aussi, du nouveau visa. Par ailleurs, dans le domaine de la fiscalité directe, le secret bancaire est garanti par l'accord.
- *Allègement du système d'asile :* les personnes ayant déjà déposé une demande d'asile dans un autre pays peuvent, grâce à Eurodac, être plus facilement identifiées et reconduites sans formalités vers l'État compétent. Il en va de même avec les demandeurs d'asile pour lesquels la Suisse, conformément aux critères de Dublin, n'est pas responsable. La Suisse devrait pouvoir reconduire davantage de demandeurs d'asile vers d'autres pays qu'elle ne devrait en accepter, dans la mesure où sa situation géographique n'en fait pas un pays classique de premier asile.

Renseignements

Informations générales : Bureau de l'intégration DFAE/DFE
Tél. +41 31 322 22 22, europa@ib.admin.ch, www.europa.admin.ch

Schengen : Office fédéral de la justice OFJ
Tél. +41 31 322 41 43, info@bj.admin.ch, www.bj.admin.ch

Dublin : Office fédéral des migrations ODM
Tél. +41 31 325 11 11, info@bfm.admin.ch, www.bfm.admin.ch