



# Schengen/Dublin

Mai 2019

**L'accord d'association à Schengen facilite, d'une part, les voyages entre la Suisse et l'Union européenne (UE) grâce à la suppression des contrôles des personnes aux frontières intérieures de l'espace Schengen et renforce, d'autre part, l'efficacité de la lutte contre la criminalité grâce à une meilleure collaboration internationale dans les domaines de la justice et de la police. L'accord d'association à Dublin garantit qu'une demande d'asile déposée par un requérant n'est examinée que par un seul Etat dans l'espace Dublin. Les critères de Dublin définissent la compétence nationale. Cela permet d'éviter que les demandeurs d'asile ne soient renvoyés d'un pays à l'autre ou que, après le refus de leur demande, ils n'en déposent une nouvelle dans un autre Etat membre du système Dublin.**

## Chronologie

- 12.12.2008 entrée en vigueur opérationnelle (depuis le 29 mars 2009 dans les aéroports)
- 01.03.2008 entrée en vigueur formelle des accords
- 05.06.2005 acceptation par le peuple (par 54,6% de oui)
- 26.10.2004 signature des accords (dans le cadre des Accords bilatéraux II)

## Contexte

La collaboration dans le cadre des accords Schengen/Dublin entre les Etats européens dans les domaines de la justice, de la police, des visas et de l'asile a été lancée par cinq Etats membres de la Communauté européenne en 1985. Elle regroupe aujourd'hui pratiquement tous les Etats membres de l'UE ainsi que quatre Etats associés: l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse. La lutte contre la criminalité transfrontalière, contre le terrorisme et la gestion des flux migratoires en Europe et à destination de l'Europe figurent au rang des préoccupations communes face auxquelles une approche coopérative s'avère plus efficace qu'une démarche isolée. En pratique, la Suisse prend part à la collaboration dans le cadre des accords Schengen/Dublin depuis le 12 décembre 2008.

## Schengen

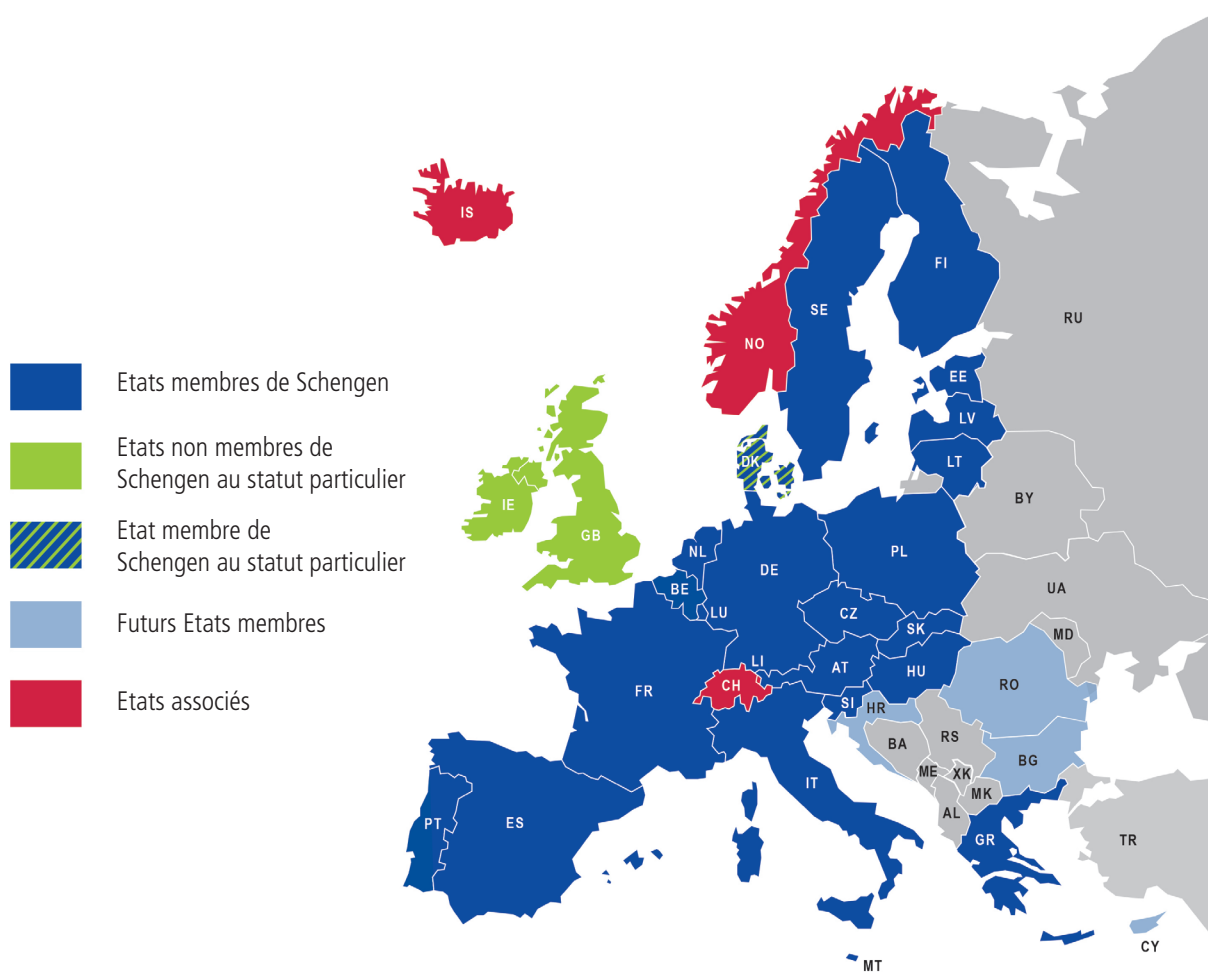
En principe tous les Etats membres de l'UE sont aussi membres de Schengen. Toutefois, le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni disposent d'un statut particulier et la Bulgarie, la Roumanie, la Croatie et Chypre ne font pas encore partie de l'espace Schengen. L'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse sont des membres associés. La collaboration dans le cadre de l'accord Schengen porte essentiellement sur les domaines indiqués ci-après.

### Contrôles aux frontières

En principe, il n'y a plus de contrôles d'identité aux frontières intérieures de l'Espace Schengen qu'en cas

de soupçon justifié. Les garde-frontières suisses peuvent toutefois encore pratiquer des contrôles douaniers étant donné que la Suisse n'est pas membre de l'Union douanière de l'UE. Lors de ces opérations, des contrôles d'identité de caractère proportionné au but poursuivi peuvent également être effectués en cas de soupçons policiers. Dans des situations à risques particulières (p. ex. lors de grands événements comme le sommet du G8, de manifestations sportives majeures ou en cas de risque terroriste grave), des contrôles aux frontières peuvent être provisoirement réintroduits. En outre, les patrouilles mobiles sont renforcées sur le territoire national, y compris dans la zone frontière, et la surveillance des frontières extérieures de l'Espace Schengen est intensifiée par l'application de normes uniformes. Les frontières extérieures de l'Espace Schengen en Suisse se situent aux aéroports internationaux.

**Stade de développement actuel:** Eu égard à la situation actuelle en matière de migration, différents Etats européens ont décidé, à l'automne 2015, de réintroduire provisoirement des contrôles au passage de leurs frontières intérieures. Ces contrôles sont prévus aux art. 25 à 30 du code frontières Schengen pour faire face à des situations exceptionnelles mettant en péril l'ordre public et la sécurité intérieure. Ils permettent également aux Etats concernés non pas de tenir à l'écart les demandeurs d'asile mais de vérifier qui entre sur leur territoire. Les Etats suivants continuent de mener des contrôles aux frontières intérieures: la France, l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la Suède et la Norvège. La Suisse pourrait elle aussi recourir à ces mesures si les conditions étaient réunies. Pour le moment, elles ne le sont pas, selon le Conseil fédéral, qui examine régulièrement la situation.



### Politique de visas

Le système de sécurité mis sur pied par Schengen prévoit également une politique commune en matière de visas de courte durée, selon laquelle les Etats Schengen examinent et délivrent des visas en fonction de critères homogènes. D'une validité de 90 jours sur une période totale de 180 jours, le «visa Schengen» délivré aux ressortissants d'Etats tiers autorise un séjour dans l'ensemble des Etats de l'espace Schengen. En cas de soupçon d'octroi abusif de visas, un Etat Schengen peut invoquer un droit de regard sur les demandes de visa déposées dans un pays à risque et opposer son veto à des décisions d'octroi. Il est en outre possible de maintenir une interdiction d'entrée sur le territoire national à une personne détentrice d'un visa Schengen.

### Coopération policière et système d'information Schengen (SIS)

Dans le cadre de l'accord Schengen, l'échange d'informations policières transfrontalières et la collaboration sont standardisés, rapides et efficaces. La pièce maîtresse de cet échange est le système d'information Schengen (SIS), remplacé en 2013 par un système de deuxième génération (SIS II). Il s'agit d'une base de données contenant des informations permettant des recherches d'objets (tels que véhicules, armes ou docu-

ments d'identité) et de personnes (p. ex. frappées d'une interdiction d'entrée, portées disparues ou devant être arrêtées). Avec plus de 75 millions d'entrées, le SIS représente un instrument majeur de la lutte contre le crime transfrontalier (p. ex. vol organisé, traite d'êtres humains, trafic de drogue et d'armes). Ce système est opérationnel en Suisse depuis le 14 août 2008.

### L'agence européenne de garde-frontières

L'agence européenne de garde-frontières FRONTEX a été créée en octobre 2004 et s'est vue doter d'un mandat élargi par le règlement de l'UE de 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes. Elle coordonne la coopération entre les Etats Schengen en matière de protection des frontières extérieures communes et apporte son soutien dans les procédures de renvoi. Compte tenu du principe de libre circulation des personnes au sein de l'Espace Schengen, un contrôle complet et coordonné des frontières extérieures est important. La Suisse participe aux opérations de FRONTEX en termes de ressources financières et humaines depuis 2011. En plus de participer aux interventions régulières de l'agence, la Suisse mettra seize garde-frontières à la disposition d'une nouvelle réserve d'intervention rapide créée récemment.

### *Entraide judiciaire*

La facilitation de l'entraide judiciaire (échange d'informations entre les autorités judiciaires) améliore la coopération judiciaire en matière pénale. Les autorités judiciaires peuvent p. ex. communiquer directement entre elles, sans avoir à passer par leur ministère de tutelle (p. ex. pour une procédure d'extradition).

Sur le plan fiscal, la Suisse accorde l'entraide judiciaire en matière d'impôts indirects et de droits de douane, sur la base de l'accord Schengen. Le seul délit de soustraction d'impôt est suffisant pour qu'une demande soit prise en compte. Il ne découle de l'acquis de Schengen actuel (art. 51 de la Convention d'application de l'accord Schengen) aucune nouvelle obligation d'entraide judiciaire pour la Suisse dans le domaine de la fiscalité directe. Au cas où cela devait être modifié suite à une extension de l'acquis Schengen, la Suisse a négocié la possibilité d'une dérogation illimitée dans le temps («opt out»). Elle peut ainsi renoncer à reprendre une telle modification de l'acquis Schengen sans que sa participation à la coopération de Schengen ne soit pour autant remise en question.

### *Législation sur les armes*

La législation suisse sur les armes vise à protéger les habitants du pays contre l'usage abusif d'armes à des fins criminelles. Cet objectif est inscrit dans la Constitution depuis 1993. Pour l'atteindre, la Suisse a adapté plusieurs fois sa législation sur les armes aux exigences du moment. Les États membres de Schengen poursuivent le même objectif que la Suisse. Ils ont mis à jour en 2017 la directive européenne sur les armes en tenant notamment compte des attentats de Paris, de Bruxelles et de Copenhague en 2015. Le Conseil fédéral et le Parlement ont décidé de reprendre la révision partielle et de modifier la loi suisse sur les armes en conséquence.

La révision partielle entraîne une obligation systématique de marquage des éléments essentiels des armes, ce qui permet à la police d'identifier plus facilement l'origine de l'arme. En outre, l'échange d'informations avec les autres États Schengen s'en trouvera amélioré, notamment en ce qui concerne l'identité des personnes auxquelles l'acquisition d'une arme a été refusée pour des raisons de sécurité. Il est également prévu d'effectuer des ajustements ponctuels au niveau de l'autorisation des certaines armes semi-automatiques. Il sera toujours possible de conserver son fusil d'assaut après le service militaire. A noter aussi que les chasseurs et les jeunes tireurs ne sont pas concernés par ces modifications.

De manière générale, l'adaptation du droit sur les armes apporte plusieurs améliorations dans la protec-

tion contre l'utilisation abusive d'armes et n'entraîne que des modifications administratives pour une partie des tireurs. Les caractéristiques principales du droit national sur les armes, en particulier les conditions générales régissant l'acquisition des armes, restent inchangées. Le 19 mai 2019, le peuple suisse a accepté la révision partielle de la loi sur les armes.

### **Dublin**

L'espace Dublin regroupe aujourd'hui tous les États membres de l'UE ainsi que quatre États associés: l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse. La coopération repose sur le principe selon lequel toute demande d'asile introduite au sein de l'espace Dublin doit faire l'objet d'un examen effectif (droit à la procédure) par un seul État. Dublin détermine donc la responsabilité, mais n'uniformise pas les procédures d'asile nationales. Une fois l'État responsable déterminé, les autres requêtes déposées par une même personne (demandes doubles ou multiples) ne doivent plus être traitées par d'autres États. L'État compétent pour le traitement d'une demande d'asile est déterminé selon plusieurs critères, comme indiqué ci-dessous.

- 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.

En principe, les empreintes digitales de tous les demandeurs d'asile et des individus appréhendés lors du franchissement irrégulier des frontières extérieures ou qui font l'objet d'une procédure d'asile sont saisies dans la base de données Eurodac. Cela simplifie l'identification des demandes multiples. S'il en ressort que la responsabilité revient à un autre État membre du système Dublin, celui-ci est chargé d'examiner la demande d'asile en question.

### **Développement de l'acquis de Schengen/Dublin**

Dans le cadre du développement de l'acquis de Schengen, la Suisse dispose d'un droit de participation. Ce dernier est très important puisque les décisions sont généralement prises sans vote. En vertu de ce droit, la Suisse peut participer à l'élaboration des développements et défendre ses intérêts directement dans les discussions d'experts ou dans le cadre de réunions organisées au niveau des ambassadeurs et des ministres. Chaque fois que l'UE adopte un nouvel acte législatif ou décide de mesures en lien avec Schengen/Dublin, la Suisse évalue l'opportunité de reprendre cette modifica-

tion ou d'appliquer ces mesures sur son territoire dans le plein respect de la procédure législative et de la démocratie directe.

Toute décision de développement est notifiée par écrit à la Suisse, qui dispose d'un délai de 30 jours à compter de la date de ladite décision pour se prononcer sur le sujet et confirmer son accord dans le cadre d'un échange de notes. Si l'acte notifié va de pair avec de nouveaux droits et obligations, l'échange de notes a valeur de traité international devant être entériné par le Conseil fédéral ou le Parlement. En pareil cas, l'échange de notes est réalisé sous réserve de l'approbation parlementaire, éventuellement elle-même soumise à un référendum facultatif. La Suisse dispose ensuite d'un maximum de deux ans pour mettre en œuvre le développement. La majeure partie des développements (env. 80%) revêtant un caractère technique ou non-contraignant, le Conseil fédéral peut les approuver – ou du moins en prendre connaissance – directement. Les autres développements (env. 20%) requièrent quant à eux une approbation parlementaire.

### **Conséquence de la non-reprise d'un développement de Schengen/Dublin**

Si la Suisse ne reprend pas un développement de l'acquis de Schengen/Dublin dans son droit interne, les deux accords d'association conclus entre la Suisse et les États Schengen et Dublin prennent fin, à moins que le comité mixte en dispose autrement dans un délai de 90 jours. Ce comité se compose de représentants de la Suisse, de la Commission de l'UE et de tous les États membres de l'UE. La décision du comité mixte de poursuivre la coopération doit, le cas échéant, être prise à l'unanimité. Ces dispositions contractuelles n'ont à ce jour encore jamais été appliquées.

### **Importance et avantages économiques de l'accord Schengen/Dublin**

La coopération entre la Suisse et les États européens dans le cadre de l'association de la Suisse à Schengen/Dublin présente des avantages économiques et financiers substantiels. Au-delà des aspects économiques et financiers, Schengen constitue un instrument fondamental dans le domaine de la sécurité intérieure. A cela s'ajoutent d'autres effets tels qu'une augmentation de l'attrait de la place économique suisse, dont profitent des lieux touristiques en Suisse et les régions frontalières. Ces dernières années, la Suisse a aussi fait des expériences positives avec la collaboration instituée par Dublin. Des économies importantes ont été réalisées et le système d'asile suisse a été déchargé du fait que la Suisse n'est pas un pays de premier asile typique. Un abandon de Schengen/Dublin se traduirait par une baisse de la sécurité et par un plus grand attrait de la Suisse pour les

migrants d'asile. Les effets négatifs ainsi engendrés ne pourraient pas être entièrement éliminés quels que soient les efforts déployés et les dépenses engagées au niveau national.

À la demande du Parlement, le Conseil fédéral a élaboré un rapport sur les conséquences économiques et financières de l'association de la Suisse à Schengen, fondé sur une étude d'Ecoplan SA. Le rapport parvient à la conclusion qu'un abandon de cette coopération impliquerait, à l'horizon 2030, une perte de revenu annuelle située entre 4,7 et 10,7 milliards de francs pour l'économie suisse, ce qui correspond à une baisse de 1,6% à 3,7% du PIB.

*Rapport du Conseil fédéral du 21 février 2018 sur les conséquences économiques et financières de l'association de la Suisse à Schengen, présenté en exécution du postulat 15.3896 du groupe socialiste:*

[www.dfae.admin.ch/europe/rapports\\_schengen](http://www.dfae.admin.ch/europe/rapports_schengen)

**Stade de développement actuel:** La situation migratoire, qui s'est exacerbée en 2015, a montré que le système de Dublin a été créé dans un contexte tout à fait différent et se trouve aujourd'hui mis à l'épreuve. Dublin n'a pas été mis sur pied pour faire face à des demandes d'asile en si grand nombre ni pour permettre un équilibrage des charges entre les pays d'accueil. Il est donc indispensable d'adapter le système de Dublin. Des discussions sont actuellement menées sur la base d'une proposition faite par la Commission européenne en mai 2016. Cette proposition contient certes le critère de responsabilité essentiel du premier asile, mais il complète le système par un mécanisme de correction devant assurer un équilibrage des charges entre les États Dublin. Ce mécanisme sera déclenché lorsqu'un État Dublin sera confronté à un nombre trop important de demandes d'asile. L'État concerné ne serait alors temporairement plus obligé d'admettre de nouveaux demandeurs d'asile et ceux-ci seraient redirigés vers des États soumis à une moindre pression migratoire. Avec son mécanisme de répartition, l'orientation de cette proposition correspond à l'équilibrage des charges plus équitable sans cesse demandé par la Suisse. La Suisse, qui dispose d'un droit de participation, s'investit dans les discussions portant sur la proposition.

#### **Lien vers le document PDF**

[www.dfae.admin.ch/europe/schengen](http://www.dfae.admin.ch/europe/schengen)

#### **Informations complémentaires**

Schengen: Office fédéral de la justice (OFJ)

Tél. +41 58 462 41 43, [info@bj.admin.ch](mailto:info@bj.admin.ch), [www.ofj.admin.ch](http://www.ofj.admin.ch)

Dublin: Secrétariat d'État aux migrations (SEM)

Tél. +41 58 465 11 11, [info@sem.admin.ch](mailto:info@sem.admin.ch), [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch)

Liste exhaustive des développements notifiés:

[www.dfae.admin.ch/europe/schengen-developpements](http://www.dfae.admin.ch/europe/schengen-developpements)

Informations générales: Direction des affaires européennes (DAE)

Tél. +41 58 462 22 22, [europa@eda.admin.ch](mailto:europa@eda.admin.ch)

[www.dfae.admin.ch/europe](http://www.dfae.admin.ch/europe)