

# **« Les Enjeux des accords de Schengen et de Dublin pour la Suisse »**

séminaire

proposé par Maxence Carron et Gaëlle Constantin

Professeur : Jean-Christian Lambelet  
Assistant : Sylvain Frochaux

TABLE DES MATIERES

<b>1. <u>ACCORDS DE SCHENGEN</u></b> .....	<b>3</b>
1.1 Historique .....	3
1.2 Composantes et enjeux.....	3
1.3 Contrôle de l'immigration.....	4
1.4 Politique de visas.....	5
1.5 Système d'information et de coopération policière.....	6
1.6 Note sur la coopération entre Schengen et les pays nordiques.....	8
1.7 Critique de l'acquis de Schengen et de son application.....	8
<b>2. <u>SITUATION ET IMPACT EN SUISSE</u></b> .....	<b>11</b>
2.1 Introduction.....	11
2.2 Travailleurs étrangers.....	12
2.2.1 Législation.....	12
2.2.2 Volonté de la Suisse d'une préparation à son intégration à l'UE.....	12
2.2.3 Sécurité sociale – dossier épineux.....	14
2.3 Asile.....	15
2.4 Justice et police.....	16
2.5 Tourisme.....	18
2.6 Actualité des négociations.....	18
2.7 Discussions.....	20
2.7.1 Discussion de diverses opinions politiques.....	20
2.7.2 Discussion sur la situation actuelle.....	21
<b>3. <u>SYNTHESE ET PERSPECTIVES FUTURES</u></b> .....	<b>24</b>
<b><u>BIBLIOGRAPHIE</u></b> .....	<b>25</b>
<b><u>ANNEXES</u></b> .....	<b>26</b>

# 1. ACCORDS DE SCHENGEN

## 1.1 Historique

La nécessité de tels accords s'est fait ressentir en 1984 lorsque les chauffeurs de camions internationaux bloquent de nombreux points frontaliers européens, mécontents des lenteurs administratives rencontrées aux frontières. Cela provoque une prise de conscience de la part des pays touchés par cet événement. Il préfigure, par ailleurs, un rapprochement économique traduit territorialement au cœur de l'Europe. A la suite de ce coup d'éclat des accords tombent successivement entre la France et la République fédérale d'Allemagne rejoints par les pays du Bénélux ( Belgique, Luxembourg, Pays-Bas) visant à réduire de plus en plus les contrôles des marchandises aux frontières.

Le 14 juin 1985 seront ratifiés les accords de Schengen. Cette charte d'intention vise à mettre en place une politique uniforme de visas, une conception homogène et organisée des contrôles aux frontières communes, un rapprochement des pratiques dans la lutte contre la grande criminalité, le terrorisme, le trafic de stupéfiants et l'immigration clandestine. Dix ans plus tard, le 26 mars 1995, ils pourront entrer totalement en vigueur car entre temps les praticiens auront dû produire un effort considérable pour concrétiser un « concept utopiste ». Une étape importante de ce processus sera notamment la signature de la Convention d'Application de ces accords le 19 juin 1990 à Schengen entre les cinq états membres de la communauté européenne ( Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas, RFA). Aussi, en supprimant le contrôle des personnes à leurs frontières communes, ils préfigurent l'achèvement du marché intérieur européen de 1992.

En effet, l'Acte unique européen ratifié par les 12 membres de la CEE (Bénélux, France, Allemagne, Espagne, Grèce, Italie, Portugal ) prévoit que le 31 décembre 1992, l'espace européen ne pourra plus avoir de frontières intérieures. Notons que bien que la Convention Schengen ait été créée par des ministres et fonctionnaires de l'union européenne, elle reste un outil informel de l'union et ne sera intégrée entièrement aux institutions communautaires qu'en cette année 2004 selon les termes du Traité d'Amsterdam. Seul le Royaume Uni et l'Irlande ont refusé ce nouvel acquis de l'Europe et ne participeront à ces accords que partiellement. Aussi, si la Suisse espère profiter de cet acquis, elle se devra soit d'intégrer l'union européenne, soit trouver à l'image des pays nordiques un compromis hybride avec les partenaires de Schengen.

## 1.2 Composantes et enjeux

La suppression des contrôles aux frontières révèle un enjeu fondamental, le maintien de la sécurité au sein de cet espace tout en préservant les libertés individuelles. Des mesures à court et à long terme ont été prévues dans l'accord de Schengen du 14 juin 1984. Schengen étant le laboratoire de la libre-circulation il est entendu qu'il faudra un temps d'adaptation et beaucoup d'ajustements avant une application profitable des accords.

Les dispositions à court terme, entrées en vigueur pour la majorité dès la signature du traité consistent à faciliter la circulation des véhicules de tourisme et à renforcer la coopération des états partenaires en matière d'échange d'information, d'harmonisation des procédures administratives ou judiciaires.

Cela impliquait une organisation nouvelle au niveau de la lutte contre la criminalité, le trafic de stupéfiants ou le transport de matières sensibles. Nous verrons plus loin quelles en furent les conséquences pratiques. Formellement dès le début, les frontières internes à Schengen ne sont pas supprimées mais ne peuvent plus être l'occasion d'un contrôle personnel (identité, visa, titre de

séjour). Cependant, les biens et marchandises peuvent à tout moment être l'objet de vérification de leur conformité. Pour permettre ce premier pas, tout en ne causant pas de déficit de sécurité, le contrôle aux frontières extérieures est renforcé et la coopération policière accrue.

Les dispositions à long terme visant à transférer «si possible avant le 1<sup>er</sup> janvier 1990 »<sup>1</sup> les contrôles aux frontières communes aux frontières externes de l'espace relèvent quant à elles d'un long processus de réglementation visant à prévenir tout déficit de sécurité et à harmoniser les réglementations. Cela aboutit à une multitude de discussions durant lesquelles une foule de thèmes durent être abordés pour arriver à un consensus viable. Cependant, deux grandes lignes se dégagent de ces discussions; l'harmonisation des règles concernant *l'entrée, le séjour et la circulation des étrangers à l'intérieur de l'espace commun* avec de manière sous-jacente la coopération judiciaire et policière à l'intérieur de l'espace et deuxièmement *le transport et la circulation des marchandises* avec des impacts dans de multiples secteurs d'activité (économie, fiscalité, normes sanitaires, environnement etc.).

Un espace aussi conséquent sans frontière ne devant pas occulter le respect des droits individuels, une Convention d'Application dut être édictée pour palier aux déficits pratiques des accords. Les deux grands principes de la Convention d'Application adoptée en 1990 seront la liberté de circulation et la sécurité, chaque état restant maître de sa souveraineté et de la sécurité de son territoire. Celle-ci sera élaborée par des groupes de travail essentiellement divisés en 4 thématiques, à savoir « police et sécurité » ( stupéfiants, pharmacologues, coopération, armes et munitions, immigration, échange de renseignements, experts juristes, informatique), « circulation transfrontalière » (contrôle aux frontières, visa, droit des étrangers, asile, aéroports et ports, réglementations aux frontières), « transport » (contrôle, législation, responsabilité), « environnement et douane »(organisation, coopération).

Il est entendu qu'au vu de la libre circulation des personnes sur l'espace Schengen un passeport et un visa uniforme se veulent nécessaire. Pour ce qui est du visa, il pourra être de transit ou de voyage avec des temps de séjours propres. Les normes de délivrance de ces titres sont uniformisées et peuvent être limitées à un seul pays.

Notons qu'une règle commune de travail destinée à toutes les instances de la plus haute à la plus modeste est l'utilisation par chaque délégation de sa langue nationale. Par la suite, pour des raisons de commodités les sous-groupes de travail useront de l'anglais comme langue de travail sans qu'une décision formelle n'entérine cette pratique.

### 1.3 Contrôle de l'immigration

Pour que l'espace Schengen soit organisé de manière crédible, il est du devoir des états de gérer convenablement les flux de personnes provenant d'un autre pays membre ou de l'extérieur. Ceux-ci appartiennent à des catégories diverses tel que touristes, réfugiés politiques, étudiants ou travailleurs. Ainsi, tant la sécurité que l'identité nationale seront à préserver en conservant aux indigènes une qualité d'existence conforme aux lois et principes nationaux. Dans ce contexte, Schengen développe les vertus de tolérance et d'accueil en ouvrant un espace élargi à tous les ressortissants européens. En suscitant néanmoins une interrogation sur la possible exclusion des régions frontalières à l'espace Schengen.

Pour ce qui est du droit d'asile, il est inspiré de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et prévoit une collaboration avec les services du Haut Commissaire des Nations unies aux réfugiés dans son application. Un enjeu important est une réglementation ne permettant pas l'asile aux personnes

---

<sup>1</sup> accord signé à Schengen, art. 30

fuyant plus la pauvreté que l'oppression. Pour clarifier la situation, la Convention d'Application définit quel état est tenu d'examiner la demande d'asile et selon quels critères. Celle-ci permet d'éviter qu'un requérant fasse sa demande au pays le plus laxiste en matière de droit d'asile. Il est à noter que chaque pays prend la décision individuellement de l'acceptation de ce réfugié mais les informations concernant cette personne devront être accessibles aux autres états.

La Convention s'appuie sur le système EURODAC qui permet d'identifier les demandeurs d'asile ainsi que les personnes ayant franchi irrégulièrement une frontière extérieure de la communauté par une mise en commun informatisée des empreintes au niveau européen. Le cas échéant un pays pourra inscrire dans son répertoire de recherche un réfugié accepté sur le territoire Schengen mais indésirable pour lui.

Pour ce qui est d'harmoniser les conditions d'entrée, elles sont uniformisées selon quatre critères à savoir : la définition des personnes concernées, les conditions de délivrance d'autorisation d'entrée et de séjour, les modalités du franchissement des frontières et les contraintes à respecter pour circuler à l'intérieur du territoire Schengen. Pour contrôler les étrangers durant leur séjour ceux-ci doivent déclarer lorsqu'ils se rendent sur le territoire d'un autre pays membre et remplir des fiches de passage dans les établissements d'hébergement. Ces flux ne peuvent être convenablement contrôlés qu'avec la présence du Système d'information de Schengen à savoir une base de données informatiques accessible par tous les pays membres.

Par contre des problèmes pratiques subsisteront comme dans le cas des transporteurs qui effectuent sans un niveau de contrôle suffisant le transport de voyageurs sans titre de séjour et qui encourent dès lors des sanctions. Un secteur d'activité de contrôle de l'état sera alors dévolu à l'entreprise et aux frais de celle-ci. Elle pose aussi la question des pays frontaliers à Schengen transformés en zones étrangères par la forteresse dès lors bien gardée de l'espace. Schengen se veut-il alors un espace de liberté ou d'exclusion ?

Nous devons quand nous parlons de politique d'asile de Schengen, d'effectuer le rapprochement avec la Convention de Dublin. Car le 15 juin 1990, quatre jours avant la signature de la Convention d'Application de l'accord de Schengen, les douze pays membre des Communautés européennes signaient à Dublin la « Convention relative à la détermination de l'état responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans un état membre des Communautés européennes ».

Cette Convention résout les mêmes problèmes que la politique d'asile de Schengen et a été signée à quelques jours d'intervalle par des pays prenant part aux deux causes. En fait, la réflexion menée au chapitre 7 de la Convention d'Application afin de déterminer la « responsabilité pour le traitement des demandes d'asile » a constamment servi de fil conducteur pour la négociation et la rédaction de la Convention de Dublin. Au niveau de la compatibilité pour les états partenaires des deux conventions, elle requière que selon le droit des Traités signés à Vienne le 23 mai 1969 les partenaires de Schengen n'appliquent que des dispositions compatibles avec la Convention de Dublin. La coopération des pays Schengen pourra évidemment se vouloir plus poussée que celle des pays de la communauté européenne. Peu de difficultés devraient résulter de l'application de ces deux conventions car les objectifs et principes sont les mêmes ; dissuader les demandeurs d'asile de formuler des demandes multiples dans des pays différents.

## 1.4 Politique de visas

L'uniformité du visa et de la politique d'entrée sur le territoire de Schengen sera révisée au vu de son adaptation aux institutions européennes. Une nouvelle liste des pays a déjà été mise en place de manière à connaître les ressortissants de quels pays devaient posséder un visa à l'entrée en Europe ( voir le lien <http://www.conflicts.org/IMG/swf/doc-3.swf> qu'on ne parvient pas à copier).

Cette harmonisation de façade ne saurait faire oublier des différences fondamentales sur le territoire d'application, les types de visas et la présence des états via des annexes confidentielles provoquant un écartèlement du droit européen. Et une idéologie discutable pour des pays où harmonisation rime avec politique de contrôle, politique policière à distance et entrave à la libre circulation. Ces disfonctionnements supposeront une réflexion sur la réelle pertinence d'un espace uni au sein duquel les Etats préservent leur politique et adaptent celle de l'Europe selon leurs propres intérêts à l'image du Royaume-Uni et de l'Irlande.

## 1.5 Système d'information et de coopération policière

La mise en place du système d'information supranational (SIS) décidé en 1987 est l'œuvre de plusieurs groupes spécialisés. L'objectif principal du système définit « que seules les informations permettant d'induire une action de la part du policier concerné ou des forces en charge des contrôles frontaliers soient mises en mémoire et échangées »<sup>2</sup>. La difficulté de mise en place de ce système réside dans le fait qu'il a été réalisé avant la mise en place d'une convention d'application de Schengen et se devra aussi d'élaborer des instruments juridiques fiables.

Les données sont divisées en deux catégories : les personnes et les objets.

Pour les personnes cinq cas sont envisagés : la recherche en vue d'arrestation aux fins d'extradition, l'interdiction ou l'éloignement du territoire Schengen, la recherche avec mesure de rétention pour prévenir un danger, la mise en observation, la recherche d'adresse. Quant aux objets ils se décomposent en véhicules, armes à feu, documents d'identité et billets de banque.

Les contraintes liées au fonctionnement du système pour s'assurer une fiabilité crédible sont les suivants ; un délai de mise à jour d'une requête de cinq minutes, un temps moyen de réparation inférieur à une heure et un temps maximum d'indisponibilité de huit heures.

Pour éviter les déviations chaque pays membre devra posséder une législation sur la protection des données.

Dans le but de protéger les personnes ressortissantes du territoire Schengen, le système d'information a pour but « ... de préserver l'ordre et la sécurité publics y compris la sûreté de l'Etat, et l'application des dispositions sur la circulation des personnes de la présente Convention... »<sup>3</sup> pour ce faire les éléments d'identification auront été restreints à des critères ne comprenant aucun caractère politique, social ou religieux. Pour information voici ces critères ; Nom, prénom, alias, signe physique particulier, date et lieu de naissance, sexe, nationalité, indication que les personnes sont armées ou violentes, motif du signalement.

Les recherches opérées au sein de l'espace seront soit des surveillances discrètes soit des contrôles spécifiques et dans des affaires de droit commun ou de la sûreté de l'état.

Au niveau du système informatique pour satisfaire les accords de Schengen chaque pays a dû le concevoir et le réaliser selon des critères de performance et de fonctionnement prévus pour le système central.

Tout signalement sera néanmoins soumis à une commission spécialisée chargée de prendre en considération s'il nécessite ou non l'inscription au niveau du système. Il est entendu que cette étape de la mise en ligne des informations peut créer des lenteurs voir susciter des conflits. Les identifications nationales rigoureusement séparées en catégories devront elles aussi être jugées pour savoir si oui ou non elles possèdent une importance suffisante pour rentrer dans le système d'information central. Tous ces éléments constituent la clé de voûte d'une organisation se basant sur des données condensées mais complètes et utiles ou sur un amas d'informations inutilisables.

---

<sup>2</sup> étude de faisabilité du système d'information de Schengen, *Les Accords de Schengen, origine, fonctionnement, avenir*

<sup>3</sup> étude de faisabilité du système d'information de Schengen, *Les Accords de Schengen, origine, fonctionnement, avenir*

Cependant le seul outil informatique ne se veut qu'un support de communication de la coopération juridico-policière, celle-ci ne prend un véritable sens que si un organe composé de personnes physiques y collaborent de manière uniforme. Aussi, des SIRENE (Supplément d'Information Requis à l'Entrée Nationale) sont créées pour mettre à la disposition des autres partenaires un point de contact unique, disponible en permanence. Au travers de ces bureaux nationaux doit s'instaurer une nouvelle forme de coopération policière entre les pays Schengen. L'échange d'informations débouchant sur une action immédiate se fera désormais en temps réel.

Le point positif des SIRENE réside dans le fait qu'il soit un système de communication rapide et fiable, les utilisateurs du SIS trouvent en permanence un interlocuteur. Les messages sont correctement transmis et interprétés par les SIRENE (possèdent des comparaisons du droit pénal général et du droit pénal spécial des parties contractantes).

Les SIRENE se situent, au carrefour d'une action nationale et internationale. L'action internationale est réglementée dans un texte jugeant dans quels cas un accord et une coordination sont nécessaires. L'action nationale découle en grande partie des missions internationales on y retrouve notamment des grandes fonctions d'information, de contrôle, de gestion et de coopération policière. Pour que les SIRENE soient réellement fiables et ne tombent pas dans le travers des lenteurs administratives, elles ont un délai de retour d'information de douze heures à tenir. Elles ont néanmoins cessé leur activité en 2001 pour devenir un système d'information européen dénommé SISNET fonctionnant sur des principes semblables.

Les moyens de communication unifiés et informatisés possèdent des limites et des lenteurs aussi trois solutions s'offrent dès lors aux Parties Contractantes pour échanger des informations essentiellement policières ; user de procédures et réseaux policiers déjà opérationnels, improviser pour son compte une nouvelle manière de communiquer avec ses partenaires et imaginer une structure commune spécifique.

Notons que pour l'entrée de nouveau membre dans l'union européenne, un SIS-II a déjà été prévu au vu de la grande capacité d'informations à gérer.

L'Organisation Internationale de Police Criminelle, plus connu sous le nom d'Interpol est la seule structure de collaboration policière opérationnelle internationale commune à tous les partenaires Schengen. Mais elle possède un domaine de compétence plus restreint que la Convention d'Application Schengen et ne peut user des données de son système informatique. Toutefois, les états emploient des mêmes fonctionnaires pour agir dans Schengen et Interpol.

Si les missions des SIRENE et d'Interpol se recoupent, des règles de collaboration entrent en vigueur.

La finalité des deux entités se veut néanmoins différente puisque les signalements du SIS se voudront deux cents fois plus élevés que ceux d'Interpol. Cette dernière vise avant tout des malfaiteurs de grande envergure et ses actions sont dès lors exceptionnelles. Quant au SIS, il réside en un système de communication fonctionnel lié à un espace de sécurité commun, s'occupant du maintien d'un système ordinaire.

Au niveau de la sécurité, la philosophie change radicalement puisque la coopération policière internationale ne se fonde désormais plus sur un rapport de confiance dans lequel un policier est libre de fournir l'information à qui il consent. L'engagement dans le système Schengen ne permet plus la liberté de choix du destinataire de l'information. Quand un pays est sollicité par une instance policière d'un autre pays il se voit forcé d'agir au vu des engagements de Schengen. Une nouveauté réside dans le fait qu'un policier peut agir sur le territoire d'une autre Partie Contractante et voir ses actes dotés de valeur juridique. Dans le système Interpol, le pays destinataire d'un renseignement n'était nullement obligé de prendre en considération l'information voire d'agir.

La solidité de l'édifice sécuritaire proposé par Schengen se figeant sur la capacité d'agir de son maillon le plus faible, il deviendra impératif que les pays possèdent une solidarité et un désir de travailler ensemble. Mais cette synergie ne pourra se réaliser qu'avec une habitude de travail commune et un respect fondamental des procédures et actions des pays partenaires.

Au vu de la différence de rigueur et de méthode dans le travail des différents acteurs de Schengen, ainsi que de leur utilisation différente du SIS, il résultera néanmoins des disparités d'action, sur lesquelles il mérite de se pencher. Dans un même sens, il faudra analyser si l'information qui transite est utilisable et adaptée à son but tout en respectant la protection des données. L'avenir de ce système pose aussi problème dès lors qu'il aura encore été étendu à une Europe de l'Est dont les pays ne possèdent pas les mêmes connaissances techniques et une organisation de travail foncièrement différente.

## 1.6 Note sur la coopération entre Schengen et les pays nordiques

Dès 1995, le Danemark, la Suède et la Finlande avaient voulu adhérer à la Convention Schengen pour autant que l'Islande et la Norvège, membres de l'Union Nordique des Passeports, puissent y adhérer avec eux. Pour ces deux derniers pays non-membres de l'UE, il a fallu trouver un accord hybride pour y parvenir car l'article 140 de la Convention d'Application veut que l'adhésion soit réservée aux pays membres de l'union européenne. Il s'est avéré que la plupart des législations au niveau de la sécurité et de l'asile était compatible et que seul des aménagements techniques comme intégrer le SIS et modifier les aéroports restaient à faire. Un accord d'association a pu être trouvé le 18 mai 1999 entre l'UE et la Norvège et l'Islande.

## 1.7 Critique de l'acquis de Schengen et de son application

Comme, nous l'avons mentionné précédemment l'enjeu majeur de l'élaboration d'un espace commun dénué de frontières se veut un bon compromis entre une sécurité intérieure fiable et une liberté préservée. D'un point de vue de la sécurité le nouveau système d'information permet de posséder une base de donnée plus grande, plus accessible mais certainement difficile à gérer. En effet, les méthodes de travail différentes des diverses polices nationales provoquent des fiches signalétiques élaborées dans un esprit peu semblable et souvent l'information possédée n'est pas celle désirée.

Derrière l'apparente homogénéité du SIS, il y a autant de disparités dans l'entrée et la gestion des données d'un pays à l'autre que dans les procédures de contrôle aux frontières extérieures et intérieures. Ces disparités se reflètent aussi dans le travail de signalement des personnes auxquelles il faut refuser l'entrée sur le territoire Schengen. L'Allemagne était responsable à elle seule de la moitié des signalements émis dans le SIS entre 1997 et 1999, suivent la France et l'Italie mais les autres pays ne semblent pas tirer à la même corde.

Dans cette même période le Portugal ne déclarait quasiment aucune personne à qui refuser l'entrée ce qui présuppose une paix sociale incroyable ou une autre conception du SIS. Cette divergence s'explique de manière politique puisque le Portugal, la Grèce, le Luxembourg et les pays nordiques estiment que l'inscription au SIS ne devrait se faire que pour des crimes significatifs.

Un désaccord qui peut remettre en doute la réelle efficacité de contrôle d'un territoire aussi vaste puisque chaque pays préserve ses opinions en matière de police. Dès lors c'est toute la communauté qui subit le contrecoup de politiques nationales inefficaces. D'ailleurs, la principale retenue pour le Royaume-Uni vis à vis de l'espace Schengen se veut le reproche d'incapacité de l'Italie, l'Espagne ou la Grèce d'organiser des contrôles fiables aux frontières pour des raisons géographiques ( zones



côtières) ou de déficiences administratives. Le terrorisme et l'importation de stupéfiants se veulent des constantes dans l'argumentation britannique pour refuser de s'associer à l'accord de Schengen. L'entrée de nouveaux pays de l'Est ne devrait rien arranger à ce problème au vu de leur retard structurel et technologique.

Le SIS, qui contient un nombre considérable d'informations, peine à avoir un rendement efficace et le pourcentage de signalements découverts par rapport à ceux inscrits n'est que de 0.49%<sup>4</sup>. Un taux bien faible pour un outil si coûteux. Par ailleurs, seul 2% des personnes sont inscrites dans le SIS pour des crimes graves contre 89% pour une immigration illégale.<sup>5</sup>

Ce système devient un outil puissant de lutte contre les flux de personnes étrangères et renforce l'idéologie douteuse de lien entre crime et migration vu qu'il est le même pour les deux thèmes. Le double enregistrement avec les bases Interpol étant loin d'être réglé, les confusions sont possibles et peuvent affaiblir les bases de données obligeant à consulter les deux. Le manque d'uniformité et le nombre trop important d'entrées obligent les juridictions nationales à ne plus se baser sur le SIS comme preuve suffisante lors d'enquêtes.

Cependant, beaucoup de personnes recherchées ont été retrouvées uniquement grâce au SIS car il est plus consulté qu'Interpol. L'entraide judiciaire a pleinement joué durant les premières années puisque nombre de criminels installés dans un autre pays européen depuis longtemps ont pu être retrouvés.

Mais, la sécurité intérieure reste toujours insuffisante et l'immigration se veut la première cause pour beaucoup.

Dans cette optique la France, qui n'a que peu de frontières en dehors de l'Europe, fait continuellement pression sur des pays comme la Grèce ou l'Italie afin que leurs frontières soient très surveillées. On en arrive dès lors à un stade où le poids des plus puissants pays influe sur la politique des plus faibles.

Et, bien que souvent cette peur de l'immigration massive reste infondée comme on l'a vu lors de l'entrée de la Grèce et de l'Italie dans l'espace, elle amène à barriérer les frontières européennes, à les ériger en forteresse. C'est ce que critiquent Beat Leuthard au travers de son livre *Aux marges de l'Europe* (2002) fait de reportages sur le chemin de croix des immigrants et réfugiés aux frontières de l'Europe. Cette dernière a tendance à « transformer les voisins en étrangers, à rendre méfiants les gens disposés et indifférents ceux qui se sont engagés pour défendre quelque chose ». Et ce n'est pas la militarisation des frontières allemandes qui va arranger ce problème ni la politique de verrouillage des frontières de la France et son affirmation d'une politique de dissuasion renforcée. Le sommet de Séville de juin 2002 consacre cette tendance en obligeant chaque Etat devant entretenir des relations avec l'Union européenne d'insérer une clause sur la gestion conjointe des flux migratoires ainsi que la réadmission en cas d'immigration illégale. On assiste à une montée en puissance d'une Europe qui ne s'ouvre aux autres dès lors qu'un profit économique se profile. Elle possède tous les outils en main avec le SIS et des frontières bien gardées pour un contrôle drastique des étrangers allant presque jusqu'à la xénophobie.

Il semble que le principe de tolérance et d'échange propre à l'esprit initial de Schengen se dénature. Il laisse désormais place à une forteresse mue par l'esprit d'un système capitaliste ne faisant que creuser l'écart entre régions riches et pauvres sans prôner une coopération juste. Pour citer quelques exemples ; la dégradation du tissu social et économique de vastes zones transfrontalières, les drames de Sangatte (58 morts dans un conteneur de camion frigorifique), de Douvres (centre de réfugiés prévu pour 200 personnes et en accueillant 1800) mettent foncièrement en avant le cloisonnement de

---

<sup>4</sup> www.conflicts.org, Bigo Didier, Elspeth Guild, « Désaccord aux frontières et politique des visas : les relations entre Schengen et l'Union »

<sup>5</sup> www.conflicts.org, Bigo Didier, Elspeth Guild, « Désaccord aux frontières et politique des visas : les relations entre Schengen et l'Union »

l'Europe. Cependant, elle n'est que le reflet de politiques nationales des pays les plus influents (France, Italie) foncièrement marquées à droite. D'ailleurs, les derniers scandales en matière d'adaptation du déficit par la France et l'Allemagne confirment que les pays ne tirent pas à la même corde, que les grands se permettent d'entraver les Conventions en se lavant les mains.

L'acquis de Schengen tend essentiellement vers une coopération européenne contre l'immigration que l'on qualifie de première source de criminalité et d'insécurité. Elle n'offre, et cela est significatif de sa gangrène, aucune protection juridique à l'étranger. Quant à la protection des données, le budget de l'organe de surveillance du SIS est tellement dérisoire qu'il fait office de grande imposture.

La libre circulation des personnes ne devient qu'un alibi au développement facilité d'une économie interne à l'Europe sans pousser les personnes à développer des vertus de tolérance et de respect de l'autre. Dans ce sens, il est vrai que Schengen se veut véritablement un acquis car les immigrants pieds et points liés doivent se rendre à l'évidence, l'Europe a clairement cadenassé son entrée. Mais, Schengen ne résout pas les problèmes d'insécurité et de crime organisé relevant de la politique intérieure. L'exemple français est criant, les banlieues deviennent le paradis du brigandage et de la terreur de proximité et Monaco celui du blanchiment d'argent sale. Si l'effort est louable de vouloir un espace de déplacement commun et si nombre d'entités économiques et de personnes telles les étudiants en profitent, beaucoup d'autres en subissent le contrecoup. Schengen marginalise et rejette l'étranger en créant des ghettos à ses frontières, il ne fait que couvrir et entretenir une haine latente entre pays riches et pauvres.

Aussi, dans la perspective à court terme d'une économie florissante, l'espace Schengen se veut indéniablement un acquis. Par contre, dans la perspective future d'une coopération et d'un nivellement des richesses avec l'étranger, elle est une entrave certaine. Il reste à savoir si l'élargissement de l'Europe à l'Est apaisera ce mal ou ne fera que l'attiser par un assujettissement de ces pays au diktat des « grands » de l'Union Européenne.

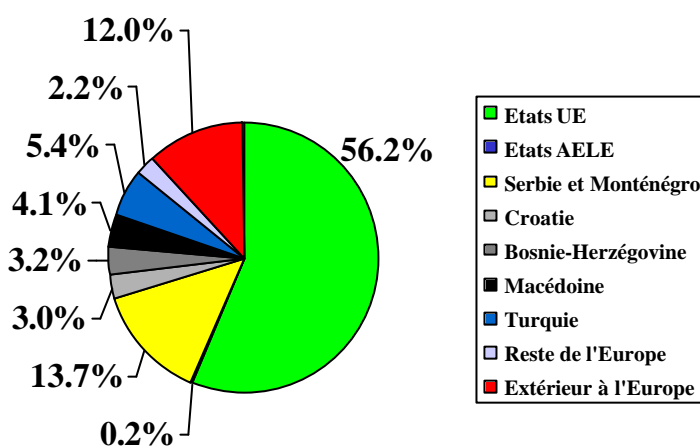
## 2. SITUATION ET IMPACT EN SUISSE

### 2.1 Introduction

Ce n'est que depuis la première guerre mondiale que les étrangers ne peuvent plus librement s'établir en Suisse et y exercer une activité lucrative. La Suisse a ensuite développé sa législation sur la question des étrangers, tant dans le domaine du séjour et de l'établissement des personnes souhaitant vivre, étudier ou travailler en Suisse que dans le domaine bien distinct de l'asile.

#### Situation actuelle

Population résidente permanente de nationalité étrangère en Suisse :	
Pays	Nombre
UE	812'978
AELE	3'174
Ex-Yougoslavie	290'065
Turquie	78'846
Reste	262'249
Total	1'447'312 <sup>6</sup>



[Source : Office fédéral de l'immigration, de l'intégration et de l'émigration (IMES), 12/2002]

La politique suisse à l'égard des étrangers se caractérise par trois principes :

1. Le besoin des étrangers : l'économie suisse, notamment la construction, l'hôtellerie, la recherche et l'enseignement universitaire,... ne sont pas viables sans la présence d'un nombre important de travailleurs étrangers.
2. La limitation du nombre d'étrangers : l'attachement à une identité nationale et culturelle suisse implique une proportion de population étrangère adaptée, à l'abri d'afflux massif d'étrangers, qu'il serait dès lors difficile d'intégrer.

Il est nécessaire de trouver le bon compromis entre ces deux premiers principes.

3. L'intégration des étrangers : pour les personnes accueillies en accords avec la politique restrictive en place.

<sup>6</sup> Une proportion d'étrangers résidant en Suisse proche des 20% est à relativiser vue la politique de naturalisation restrictive.

## 2.2 Travailleurs étrangers

### 2.2.1 Législation

Les sources principales du droit suisse d'établissement et de séjour des étrangers :

- Les articles 69ter (25 octobre 1925) et 70 (1874) de la Constitution Fédérale<sup>7</sup>

La Confédération a la compétence exclusive de légiférer sur l'entrée, la sortie le séjour et l'établissement des étrangers. Elle a le droit d'expulser les étrangers qui compromettent la sécurité de la Suisse.

- La loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE)<sup>8</sup>

Cette loi règle en particulier les conditions qui donnent aux étrangers le droit de résider en Suisse, ainsi que les mesures d'éloignement telles que renvoi, interdiction d'entrée en Suisse, rapatriement,...)

- L'ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers<sup>9</sup>

Cette ordonnance établit un système de contingentement qui limite numériquement l'admission de la main d'œuvre étrangère. L'ordonnance du 22 mai 2002 apporte à cette ordonnance des modifications en accord avec les accords bilatéraux conclus avec l'UE<sup>10</sup>.

L'évolution politique de ces dernières années, voire de ces derniers mois entraîne des changements importants et constants dans la politique concernant les affaires étrangères et donc la législation sur les étrangers. Cependant, l'idée de la libre circulation des personnes est déjà ancrée dans le modèle des trois cercles défini en 1991 par le Conseil Fédéral (annexe 1.), modèle incarnant la nouvelle politique à l'égard des étrangers. Ce modèle vise à favoriser l'engagement de travailleurs provenant d'Etats proches d'un point de vue culturel, social et économique, c'est-à-dire les Etats de l'UE et de l'AELE. Les anciennes limitations les concernant sont progressivement abolies. Il faut être conscient qu'à ce moment-là, on croyait que la Suisse allait ratifier le Traité sur l'EEE (refus le 6.12.1992), et qu'il fallait devenir progressivement « euro-compatible ». On envisageait déjà, à long terme, d'inclure au premier cercle, jouissant d'une libre circulation, l'Europe de l'Est...

Le 5 février 1993 le Conseil Fédéral présente un programme consécutif au non à l'EEE dans lequel il propose à l'UE d'entreprendre des négociations sectorielles bilatérales.

Ces négociations, qui aboutiront aux accords bilatéraux I, comprennent la libre circulation des personnes, accord nécessaire au deuxième cycle de négociations, en vu des accords bilatéraux II. Ces derniers contiendront des dispositions en rapport avec Schengen et Dublin, qui couvrent les thèmes capitaux de la libre circulation des personnes et de l'asile.

### 2.2.2 Volonté de la Suisse d'une préparation à son intégration à l'UE

La politique suivie par la Suisse se fonde sur l'acquis communautaire de l'UE, c'est-à-dire l'ensemble des règles et normes qui définissent les structures, les compétences et les négociations de l'UE (tout Etat adhérent à l'UE prend l'acquis dans sa totalité). Le traitement national en est un principe fondamental, repris dans les accords bilatéraux. Il comprend la suppression de la primauté des indigènes dans le cadre de l'emploi, des conditions de travail, des avantages sociaux ou fiscaux, de la possibilité d'exercer une activité indépendante, du regroupement familial et des prestations de l'assurance-chômage. Ainsi, les statuts des étrangers provenant de l'UE, actuellement l'autorisation saisonnière (permis A), qui ne donnait pas droit au regroupement familial, l'autorisation annuelle (permis B), renouvelable jusqu'à l'obtention de l'autorisation d'établissement (permis C) ainsi que le

---

<sup>7</sup> RS 101

<sup>8</sup> RS 142.20

<sup>9</sup> RS 823.21

<sup>10</sup> « Ordonnance du 22 mai 2002 sur l'introduction progressive de la libre circulation des personnes entre, d'une part, la Confédération suisse et, d'autre part, la Communauté européenne et ses Etats membres, ainsi qu'entre les Etats membres de l'Association européenne de libre-échange (Ordonnance sur l'introduction de la libre circulation des personnes, OLCP) » (RS 142.203)

permis de frontalier sont remplacés. Pendant les 5 premières années de l'accord, c'est-à-dire jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2007, les ressortissants de l'UE ont droit à l'un des trois permis suivants :

- Courte durée (de 3 mois à un an)

*Caractérisé par :*

- prolongation possible pendant la période transitoire de 5 ans pour autant que le contingent ne soit pas épuisé.
- pas d'obligation de quitter la Suisse entre deux emplois.
- toute personne ayant un emploi en Suisse peut être accompagnée de son conjoint et de ses enfants de moins de 21 ans, ainsi que les parents en lignée ascendante ou descendante, à condition d'être en situation de dépendance économique (valable pour tous les statuts quelle que soit leur durée.)
- changement de domicile ou de lieu de travail possible dans le cadre des contingents disponibles (les nombres maximums sont répartis entre la Confédération et les cantons.)

- Longue durée (5 ans)

*Caractérisé par :*

- liberté de déplacement et de choix d'une activité lucrative, dépendante ou indépendante.

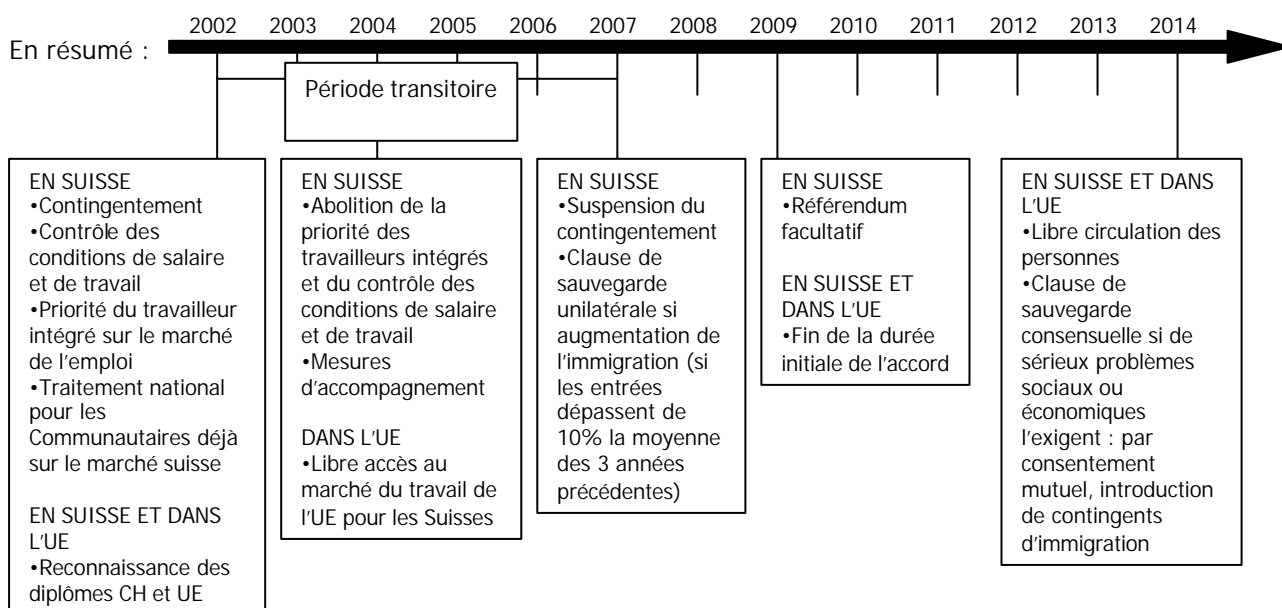
- Frontalier (5 ans)

*Caractérisé par :*

- durant une période transitoire de deux ans (échéue au 1.6.2004), accès limité au marché du travail helvétique, avec une libre circulation encore limitée aux zones frontalières.
- dorénavant obligation de rentrer au domicile seulement une fois par semaine et non plus tous les jours, comme auparavant.
- liberté d'exécuter une activité indépendante

*NB : assouplissement des règles de séjour en Suisse pour les personnes sans activité lucrative (rentiers, étudiants inscrits dans une Université ou Haute Ecole), admis s'ils disposent de ressources financières suffisantes pour ne pas devoir recourir à l'aide sociale et s'ils disposent d'une assurance-maladie.*

Rappelons que jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2004, les Suisses conservent une position préférentielle. Passé le délai de 5 ans dès l'entrée en vigueur des accords bilatéraux I le 1.6.2002, les travailleurs de l'UE auront libre accès au marché du travail en Suisse, à condition de se prévaloir d'un emploi.



Pour remédier aux inquiétudes liées aux modifications du marché du travail découlant de ces nouvelles dispositions, celles-ci seront étoffées par des mesures d'accompagnement :

#### Mesures d'accompagnement: Surveillance des salaires et des conditions de travail

Pour éviter qu'il y ait sous-enchère salariale dans le cadre de la libre circulation des travailleurs, les autorités suisses ont prévu trois types de mesures d'accompagnement, valables dès le 1er juin 2004:

- Les travailleurs détachés par une entreprise communautaire pour effectuer un travail en Suisse seront soumis aux conditions de travail et de salaire minimales en vigueur en Suisse.
- Les conventions collectives de travail pourront plus facilement être étendues et rendues obligatoires à tous les travailleurs de la branche ou de la profession où elles existent.
- Dans les branches ou professions dans lesquelles il n'y a pas de convention collective de travail et qui se trouvent confrontées à une sous-enchère salariale et répétée, il sera possible pour l'autorité compétente d'édicter un contrat-type de travail fixant un salaire minimal.

- ATTENTION ! la libre circulation des personnes n'instaure pas la libre prestation des services

La libre circulation des personnes, des capitaux et des services sont étroitement liées dans le marché intérieur. Il a par conséquent été difficile, dans le cadre des négociations bilatérales, d'obtenir un résultat qui sépare les uns des autres ces domaines juridiques théoriquement distincts, tout en libéralisant la circulation des personnes.

Le compromis obtenu prévoit qu'en relation avec l'accord sur la libre circulation des personnes, seuls les services transfrontaliers liés à des personnes physiques seront libéralisés et ce pour une période maximale de 90 jours par année (Accords Bilatéraux I). Une libéralisation générale dans le domaine des services sur la base de l'acquis communautaire a été renvoyée à une négociation ultérieure. (Sont particulièrement concernés par une telle négociation, les assurances, les papiers-valeurs, les télécommunications, les transports ou les professions libérales.)

*NB : En tant qu'exportateur net de services, la Suisse a intérêt à une libéralisation des services avec l'UE, les banques et assurances étant particulièrement compétitives. Un accès facilité au marché communautaire aurait pour effet de dissuader le transfert des activités de services des entreprises suisses – et par conséquent de l'emploi – vers l'UE. En effet, pour exporter des services, les entreprises suisses recourent actuellement à de coûteuses filiales. Une libéralisation signifierait un renforcement de la place économique suisse, qui profiterait dès lors pleinement de la plus-value créée.*

#### 2.2.3 Sécurité sociale – dossier épineux

Le traitement national évoqué précédemment a aussi des répercussions sur le plan des assurances sociales. Il entraîne : non-discrimination, exportation possible des prestations d'assurances et cumul des périodes d'assurances en Suisse et dans l'UE. C'est un des principaux facteurs de surcoût engendré par les accords avec l'UE.

En effet, la libre circulation des personnes traite également de la mise en concordance multilatérale des systèmes de sécurité sociale, sans pour autant les harmoniser. C'est-à-dire que le traitement national est appliqué à tous les ressortissants de l'UE, les périodes d'assurances sont additionnées, les prestations d'assurances sont exportables, les droits sont attribués au prorata des durées de séjour dans chacun des pays (sauf pour l'assurance chômage).

### L'assurance chômage

Le dernier Etat où une personne a été salariée est seul responsable de la fourniture de la prestation.

En vertu du principe de totalisation des périodes de cotisation, suite à un contrat de travail de courte durée en Suisse un salarié peut percevoir des indemnités de chômage en Suisse si la période de cotisation en Suisse et dans un autre pays est suffisante.

Les salariés ayant accepté un emploi à durée déterminée (dont le nombre est relativement élevé en Suisse) ont le droit, y compris après l'échéance du contrat, de rester dans le pays et de percevoir les prestations de chômage.

Jusqu'en 2007, la Suisse ne tiendra pas compte des durées de cotisations à l'étranger pour des salariés avec un contrat inférieur à un an, les personnes concernées n'ayant donc droit au chômage que si elles ont cotisé en Suisse pour au moins six mois. En contrepartie, la Suisse rétrocède à l'Etat d'origine les primes payées par ces salariés à l'assurance chômage suisse.

Les coûts supplémentaires pour l'assurance chômage, dès la fin de la période de transition, sont estimés dans une fourchette de 170 à 400 millions de francs, auquel il faut ajouter environ 210 millions pour la période transitoire.

Le bureau de l'intégration attribue à la libre circulation des personnes des coûts de 106.5 millions pour la confédération et des coûts sociaux de 380 à 610 millions dès 2008. Il considère cependant que cette libre circulation est le principal facteur de croissance du PIB de 2% déclenché par les accords bilatéraux<sup>11</sup>.

## 2.3 Asile

Le traitement des requérants d'asile et des réfugiés dépend de la Loi sur l'asile du 26 juin 1998 (LASi)<sup>12</sup> modifiée par de nombreuses et récentes ordonnances.

Cependant ce thème est couvert par les accords de Schengen/Dublin, accords souvent associés car regroupant tous les étrangers (travailleurs et réfugiés).

- ATTENTION ! La libre circulation des personnes définie par les accords bilatéraux est bien distincte de toute politique d'asile

La Suisse apparaît bénéficiaire d'une adhésion à la Convention de Dublin, en effet, en cas d'entrée irrégulière dans l'espace commun, c'est l'Etat dans lequel le demandeur d'asile a pénétré en premier qui est responsable du traitement de sa demande. Complètement entourée par des Etats membres de l'Union européenne, la Suisse pourrait renvoyer tout demandeur d'asile arrivé illégalement par voie terrestre sur son territoire vers le pays voisin responsable.

De plus, la coopération dans le domaine de l'asile est un outil conséquent pour soulager notre propre système d'asile. Aujourd'hui déjà, 20 à 30% des requêtes déposées en Suisse sont des demandes de deuxième choix, auxquelles la Suisse ne serait pas tenue de donner suite si elle était membre de la Convention de Dublin. Les experts tablent sur des économies de plus de 100 millions de francs du fait du recul du nombre de demandes d'asile engendré par une participation suisse à Dublin.<sup>13</sup>

Si la Suisse ne trouve pas de possibilité d'adhésion au système d'asile instauré par la Convention de Dublin, elle s'expose alors comme seule alternative en Europe de l'Ouest à l'espace Schengen.

---

<sup>11</sup> Tiré de *Les accords bilatéraux suisse union européenne – rapport et explications sur les accords et les mesures d'accompagnement*

<sup>12</sup> RS142.31

<sup>13</sup> Tiré du site internet du Bureau de l'intégration DFAE/DFE

Notons qu'en droit suisse, la loi fédérale sur l'asile stipule que des données peuvent être échangées avec des Etats tiers si ceux-ci garantissent un niveau de protection équivalent. La transmission des informations peut se faire sans modification légale vers les pays de l'UE, puisque cette condition est considérée comme satisfaite. Pour la saisie d'empreintes, il est possible en Suisse de les enregistrer dans le cas d'un requérant d'asile mais pas pour un étranger en situation irrégulière. Cependant, la révision actuelle de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) prévoit de l'introduire.

La directive communautaire de l'UE sur la protection des données demeure plus exigeante que la législation suisse, rendant probable des ajustements dans la loi sur la protection des données (LPD)<sup>14</sup>.

Exemple EURODAC<sup>15</sup> :

*Z a franchi les océans pour entrer illégalement en Allemagne et y déposer une demande d'asile. L'Allemagne a rejeté cette demande car elle n'était manifestement pas fondée. Z sait que la Suisse n'est pas membre de l'UE. Il franchit le Rhin à la nage et dépose une nouvelle demande d'asile à Zurich. Si la Suisse participait au système de Dublin, le fonctionnaire compétent en Suisse pourrait vérifier dans le système EURODAC si Z a déjà déposé une demande d'asile ailleurs. Z serait ensuite refoulé vers l'Allemagne, ce qui est théoriquement possible avec l'accord bilatéral de réadmission conclu par la Suisse avec l'Allemagne. Mais, dans la pratique, il est très difficile de prouver que Z a quitté l'Allemagne pour entrer en Suisse.*

## 2.4 Justice et police

La Suisse a déjà conclu avec ses pays voisins membres de l'UE des accords bilatéraux de coopération policière et douanière, ainsi que le « partenariat alpin en matière de sécurité ». Ainsi il est des droits que les policiers ont, sous certaines conditions, comme le droit de poursuivre un criminel au-delà de la frontière dans l'Etat voisin ou le droit de surveiller un délinquant, malgré le droit international public qui stipule que seule la police de l'Etat est autorisée à intervenir sur son territoire.

Cependant, même si les pays limitrophes sont relativement flexibles, leur marge de manœuvre est réduite puisque leurs contrôles valent aussi pour l'accès à tous les pays membres de Schengen.

Même si la Suisse reste en dehors de l'espace Schengen, le respect strict de la Convention d'Application, dont l'article 6 régit les modalités de contrôle aux frontières, poserait des problèmes conséquents, mais les pays voisins n'ont aucun intérêt à gêner le petit trafic frontalier, ce qui permet de conserver une certaine sérénité.

En Suisse, indépendamment de Schengen, il a été reconnu dès 1999 qu'il fallait réformer le système de police. Le projet USIS (examen du système de sécurité interne de la Suisse) où coopèrent des représentants de la Confédération et des cantons, a présenté au printemps 2001 un rapport sur les points forts et les points faibles de l'organisation de la police en Suisse. Il a été notamment constaté que l'exclusion de la Suisse des Accords de Dublin et de Schengen s'avèrent être un problème croissant pour la sécurité interne. L'association des chefs de police de sûreté suisses (ACPSS) réclame depuis des années déjà l'accès au système Schengen de recherche informatisée SIS.

Plus la Suisse est tenue à l'écart, soit par le refus d'adhérer à Schengen soit par l'impossibilité politique de le faire, plus elle se révèle attractive pour la criminalité organisée et le terrorisme international, puisque dépourvue d'accès aux données échangées entre les membres de l'UE.

La Suisse négocie avec Europol<sup>16</sup> le détachement à la Haye d'un fonctionnaire de liaison suisse, puisque le Conseil autorise l'ouverture des négociations entre la Suisse et Europol sur un accord de coopération.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> RS 235.1

<sup>15</sup> Tiré du site internet du Bureau de l'intégration DFAE/DFE

<sup>16</sup> Europol a été créée par l'UE le 3 janvier 1994 en tant que service de lutte anti-drogue. Elle n'est compétente pour d'autres délits que depuis 1999. Seuls les membres de l'Union européenne en sont membres, des accords de coopération étant conclus avec des pays tiers tels que la Suisse. Un fonctionnaire de police nationale qui souhaite des informations collabore avec le représentant national de son pays auprès d'Europol. Il n'y a donc pas d'échange électronique de données, contrairement au SIS. Europol et Interpol ont signé un accord de coopération le 5 novembre 2001.

<sup>17</sup> décision du Conseil de l'UE du 27 mars 2003



Si la Suisse adhérerait à Schengen, il apparaît qu'une présence dans la zone frontalière supplée aux contrôles de personnes aux frontières internes. Chaque Etat a plus ou moins recours à des contrôles, en fonction de la situation, et de manière variée.

Les accords de Schengen ne prescrivent pas aux Etats membres comment concevoir leur système de police. Même un système de police conçu de manière fédérale est donc pleinement compatible avec Schengen.

En cas de participation à Schengen il faudrait néanmoins revoir le partage des tâches dans le domaine des contrôles aux frontières, car les contrôles ne seront plus effectués à la frontière elle-même, mais en retrait dans la région frontalière. Cependant, les modalités relatives au maintien de la sécurité dans la région frontalière et à la coopération entre le corps des gardes-frontière et la police seront réglées par la Suisse. A cet égard, l'UE n'a pas de prescriptions en la matière. USIS assumerait cette mission et présenterait une solution commune, discutée par la Confédération et les cantons.

Plus précisément, la Constitution prévoit que la sécurité du pays et la protection de la population incombent à la Confédération et aux cantons, qui doivent coordonner leurs efforts en matière de sécurité intérieure. Or les cantons sont souverains tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution Fédérale et exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération<sup>18</sup>.

On peut donc supposer que certaines tâches supplémentaires incomberont à la Confédération, afin d'augmenter l'efficacité de la lutte contre le crime organisé par exemple. Une plus grande centralisation permettrait une meilleure collaboration contre la criminalité internationale.

Pour ce qui est de la politique en matière de drogue, la Suisse se situe plutôt à mi-chemin entre les Etats de l'UE les plus libéraux et ceux adoptant des positions plus restrictives.

Au sein de Schengen, on tend à faciliter et compléter l'entraide judiciaire, tout autant qu'à simplifier les procédures. Ces éléments ont déjà été négociés dans les accords bilatéraux I. Quant au principe de double pénalité prévu dans la Convention d'Application de Schengen (un délit doit être punissable dans les deux Etats), ce n'est pas une nouveauté pour la Suisse, puisqu'il est déjà ancré dans la loi sur l'entraide judiciaire. Cependant, par rapport au droit actuel, une association avec Schengen entraînerait des obligations élargies en matière d'entraide judiciaire sur le plan pénal, en cas de demande pour infractions contre des dispositions relatives aux droits d'accise, à la TVA et aux droits de douane. De même, s'y ajouteraient des obligations dans le domaine de l'extradition pour les mêmes catégories de délit.

### Coûts

la Suisse serait amenée à verser «des cotisations annuelles» de 850'000 francs environ pour Schengen et de 100'000 francs pour Dublin. A cela s'ajoute une participation au coût des systèmes informatiques (SIS et Eurodac), de 3 millions de francs. Au total, la Suisse doit compter avec un investissement de départ de l'ordre de 12 millions de francs, frais d'exploitation non compris. Ces coûts sont relativement bas comparés à ceux de nos voisins, les programmes informatiques pouvant être chargés sur des systèmes existants dans les cantons.

### Exemple SIS<sup>19</sup> :

*La police finlandaise affiche, dans le système d'information Schengen (SIS), un mandat d'arrêt contre le trafiquant de drogue X. X est arrêté en Suisse pour un dépassement de vitesse. Le policier suisse vérifie, comme à son habitude, si X est fiché dans le SIS et découvre que son nom y figure. Il en informe immédiatement le bureau de liaison de Berne. Dans les 24 heures qui suivent la publication de l'avis de recherche, X est menotté, écroué puis extradé vers la Finlande. Si la Finlande avait lancé un mandat d'arrêt par Interpol, X aurait probablement déjà franchi les montagnes avant que la police suisse n'en ait été informée, car l'expérience montre qu'il faut plus de temps à Interpol (environ 6 semaines) pour distribuer un avis de recherche aux différents Etats membres. Y est ressortissant d'un pays d'Amérique du sud. Il est condamné par le tribunal pénal de Helsinki à cinq ans d'emprisonnement assortis d'une expulsion du territoire. Il bénéficie d'une libération anticipée pour bonne conduite puis rentre dans son pays d'origine en Amérique du sud. Quelques mois plus tard, le vieux continent lui manque. Mais, comme Y est interdit de séjour il ne reçoit pas de visa*

---

<sup>18</sup> art.3 de la Constitution

<sup>19</sup> Tiré du site internet du Bureau de l'intégration DFAE/DFE

*Schengen. Il décide donc de voyager en Suisse. Si la Suisse n'était pas reliée au système de Schengen le préposé suisse aux visas ne saurait pas que Y a été condamné en Finlande pour trafic de drogue et qu'il y est interdit de séjour. Il lui délivrerait un visa et Y pourrait alors réaliser ses "affaires" en Suisse.*

## 2.5 Tourisme

Un visa Schengen permet l'entrée dans tous les Etats Schengen, alors qu'il faut un visa supplémentaire pour entrer en Suisse. Cette non-reconnaissance du visa Schengen, délivré à des habitants de pays tiers (non-membres de l'UE) pourrait dissuader des hommes d'affaires à prévoir un séjour en Suisse ou des groupes de touristes potentiellement intéressés par un passage dans la belle Helvétie.

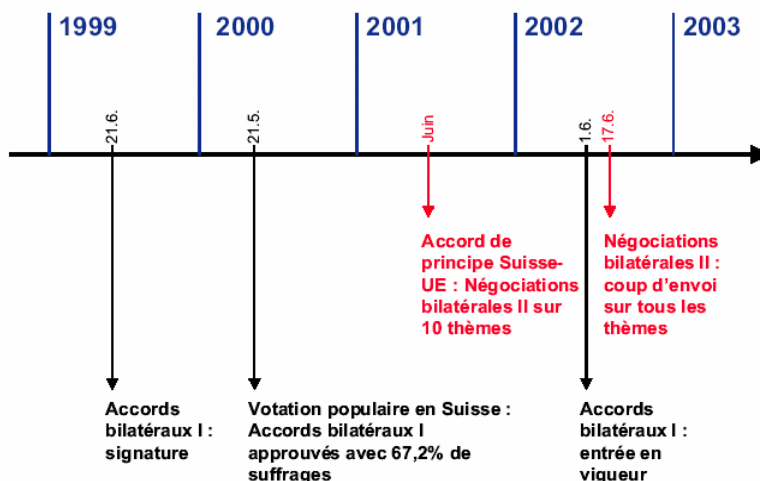
La participation de la Suisse au visa Schengen serait un atout majeur pour le tourisme suisse vis-à-vis de marchés en expansion tels que la Chine, l'Inde ou la Russie.

En cas d'association avec Schengen la Suisse adopterait la politique de visa de l'UE. Le visa commun en fait partie. Les groupes de touristes et les hommes d'affaires qui ont besoin de visas et qui arrivent d'abord en Suisse avant de poursuivre leur voyage en Europe devraient à ce moment-là déposer une demande de visa auprès du consulat suisse, valable ensuite dans l'ensemble de l'espace Schengen. La Suisse reconnaîtrait quant à elle les visas délivrés par les consulats des Etats membres de l'UE, ce qui allégerait considérablement le travail des consulats suisses. Le fait d'être connecté au système d'information Schengen devrait garantir que les personnes indésirables en Suisse ne recevront pas de visa de la part d'un Etat de l'UE et inversement.

## 2.6 Actualité des négociations

Des sept accords bilatéraux conclus entre la Suisse et l'UE en 1999, six seront étendus automatiquement aux dix nouveaux Etats de l'UE (Pologne, République tchèque, Hongrie, Slovaquie, Slovénie, Lituanie, Lettonie, Estonie, Chypre et Malte. La population de l'UE passera de 375 à 450 millions d'habitants). Il s'agit des accords sur les obstacles techniques au commerce, les marchés publics, la recherche, l'agriculture et les transports terrestres et aériens. Seul l'accord sur la libre circulation des personnes fait l'objet de nouvelles négociations. Celles-ci portent sur un régime transitoire approprié (délais, contingents), afin de réaliser l'ouverture par étapes du marché suisse du travail. L'UE des Quinze elle-même connaît une phase transitoire de sept ans jusqu'à l'introduction de la complète libre circulation des personnes vis-à-vis des nouveaux Etats membres.

Aperçu de la chronologie des négociations :



C'est en juin 2001 que la Suisse et l'Union européenne (UE) décidaient d'ouvrir de nouvelles négociations bilatérales sur dix thèmes. Ceux-ci regroupent d'une part les « reliquats » du premier cycle de négociations bilatérales :

- services, imposition des pensions des fonctionnaires retraités de la CE vivant en Suisse, produits agricoles transformés, environnement, statistiques, programmes médias ainsi que programmes éducation/formation professionnelle/jeunesse

et, d'autre part, les nouveaux thèmes soumis par l'UE :

- lutte contre la fraude et fiscalité de l'épargne

et par la Suisse

- renforcement de la coopération en matière de justice, police, asile et migration à travers une participation au système de Schengen/Dublin.

Depuis l'été 2002, les négociations sont en cours dans tous les domaines. Afin de parvenir à un résultat équilibré pour l'ensemble des bilatérales II, la Suisse entend coordonner les négociations et les mener en parallèle.

#### Coopération dans les domaines de la justice, de la police, de l'asile et de la migration (Schengen/Dublin)

L'accroissement de la criminalité organisée et du tourisme à but criminel, ainsi que la professionnalisation des activités délictueuses déployées par des délinquants de mieux en mieux organisés, exigent un renforcement de la coopération internationale. Tel est également le cas de la lutte contre l'immigration clandestine. Dans ces domaines, l'UE est aujourd'hui le partenaire le plus important pour la Suisse. Une collaboration entre les services de sécurité suisses et ceux de l'UE apporterait une contribution importante à la sécurité des deux parties.

La Suisse est aujourd'hui largement exclue des instruments développés par l'UE au travers de Schengen/Dublin, ce qui l'affaiblit. L'exclusion du Système d'information de Schengen, surtout, est une source croissante d'inconvénients pour la Suisse. Les accords bilatéraux existants en matière de police avec nos Etats voisins comme la collaboration envisagée avec EUROPOL remédient partiellement à ces problèmes.

C'est pourquoi la Suisse recherche une collaboration renforcée avec l'UE en matière de justice et police. Cette dernière reposerait sur la reprise de l'Acquis de Schengen, y compris une participation à la Convention de Dublin sur le pays de premier asile, et signifierait également, entre autre, une nouvelle réglementation sur le contrôle des personnes à la frontière.

Les négociations bilatérales II comprennent donc, à la demande de la Suisse, une participation au système de Schengen/Dublin, ainsi structurées :

- Participation au système Schengen :
  - Accès au Système d'information de Schengen (SIS)
  - Politique coordonnée en matière de visas
  - Renforcement de la coopération entre les autorités de justice et police
- Participation à la Convention de Dublin sur le pays de premier asile et au système EURODAC

## 2.7 Discussions

### 2.7.1 Discussion de diverses opinions politiques

L'UDC prétend que le cheminement vers une participation à Schengen est un moyen pour placer les Suisses devant un fait accompli, et que le Conseil fédéral abuse des bilatérales II. Il prévient :

« La suppression des contrôles à la frontière suisse ouvre toutes grandes les portes aux criminels, aux bandes de passeurs, aux immigrants clandestins, aux requérants d'asile abuseurs, aux profiteurs du système social et à d'autres individus du même acabit.

Schengen signifie aussi la reconnaissance des juges étrangers et des lois étrangères parce que la Suisse serait contrainte de reprendre – sans avoir un mot à dire – l'appareil législatif de Schengen actuel et futur et parce qu'elle serait soumise à la Cour européenne de justice. Le droit de Schengen comporte de plus en plus de domaines, et notamment une politique commune en matière de visa, d'asile et des étrangers ainsi qu'une entraide judiciaire et administrative étendue qui limite la souveraineté des cantons. Il implique l'abandon du secret protégeant les clients des banques avec à la clef la suppression de milliers d'emplois dans le secteur bancaire et financier ainsi que la renonciation au droit libéral en matière de possession d'armes et notre tradition de tir. La Suisse deviendrait une colonie et une simple exécutante des décisions de Bruxelles. »<sup>20</sup>

Ce dont on peut douter si l'on croit le rapport de la cheffe du DFAE Mme Calmy-Rey sur une Visite officielle de travail à Vienne<sup>21</sup> :

« [...] Les deux ministres estiment que les négociations bilatérales II touchent à leur fin et devraient trouver une rapide conclusion. [...] Le nombre des divergences politiquement délicates a été ramené à deux, sur les dossiers de la fraude et de Schengen/Dublin. [...] Elle [Micheline Calmy-Rey] a rappelé les positions de la Suisse en cette phase conclusive des bilatérales II : les solutions adoptées sur ces deux questions doivent impérativement être cohérentes, c'est-à-dire ne pas entrer en contradiction avec l'accord sur la fiscalité de l'épargne. Quant au secret bancaire, il ne saurait être compromis par les accords sur le dispositif de Schengen/Dublin et sur la fraude. »

L'UDC avance également des chiffres démontrant l'importance d'augmenter la pression aux frontières, afin principalement d'éviter les entrées illégales en Suisse :

« L'afflux de requérants d'asile et de personnes en quête de travail se poursuit sans relâche, annonce le Cgfr dans le bilan semestriel qu'il vient de publier. [...] 4042 requérants d'asile et autres personnes en quête d'un emploi ont été interceptés alors qu'ils tentaient d'entrer illégalement en Suisse. Dans la seule région de Genève, on en a compté 1421, essentiellement en provenance d'Afrique, d'Asie et des Balkans. Faute de visas et de documents de voyage valables, quelque 50'000 personnes ont été refoulées. Là encore, il faut partir du principe qu'il s'agit pour une bonne part d'immigrants clandestins et de futurs sans-papier. En outre, les gardes-frontière ont confisqué 957 faux documents. »<sup>22</sup>

Il ajoute que 70% des détenus sont des étrangers, comprenant les touristes criminels et les clandestins, et souligne la réputation confortable des prisons suisses. Il ajoute :

« Durant les six premiers mois de cette année, le Cgfr a arrêté 16'980 personnes recherchées par la police. Sans protection des frontières, ces malfaiteurs pourraient tranquillement entrer en Suisse pour y commettre leurs délits et crimes.

Or, la collaboration visée par l'accord de Schengen aurait exactement pour effet de supprimer cette protection des frontières. La surveillance des frontières serait remplacée par des contrôles volants dans l'arrière-pays, procédé moins efficace, mais occupant au moins autant de personnes que la protection frontalière. Chacune et chacun d'entre nous pourrait être contrôlé sur simple suspicion dans

---

<sup>20</sup> « Non à l'UE, c'est aussi non à Schengen ! » Hans Fehr, conseiller national, Eglisau (ZH) juillet 2003

<sup>21</sup> Communiqué de presse, Berne, le 4 septembre 2003

<sup>22</sup> « La sécurité commence aux frontières » Jakob Freund, conseiller national, Bühler (AR) 2003

une bande de 30 km de large derrière la frontière. Les cantons frontaliers de notre pays tomberaient presque complètement sous le coup de cette réglementation. »<sup>23</sup>

Les sources fédérales quant à elles annoncent :

« La suppression des contrôles des personnes aux frontières signifie un changement de système pour la sécurité interne. Afin de combler le déficit sécuritaire qui en résulte, des mesures compensatoires communes sont prévues (par ex. le SIS, une coopération, des observations et des interventions transfrontalières) et des mesures d'accompagnement nationales (par ex. des opérations de recherche dans les régions frontalières) sont nécessaires. Dans ce domaine, les Etats membres conservent une grande marge de manœuvre. L'expérience faite par les Etats membres montre que la suppression des contrôles statiques aux frontières n'équivaut pas à un recul de la sécurité. La coopération accrue et les contrôles avec effet de surprise introduits par le système de Schengen permettent au contraire de lutter plus efficacement contre la criminalité transfrontalière. »<sup>24</sup>

L'UDC juge la surveillance actuelle des frontières plus simple et efficace, mais plus assez serrée, et cette responsabilité incombe au Conseil Fédéral, trop pressé de faire adhérer la Suisse à Schengen.

Il est clair qu'un accès au système EURODAC gérant les empreintes des requérants d'asile serait souhaitable, même le dernier bastion anti-Schengen UDC le reconnaît. Mais une coopération avec l'UE dans le domaine de la sécurité apporte plus de risques que d'avantages, selon elle. Il faut donc y renoncer.

Mentionnons encore que l'UDC craint que les pressions de Bruxelles n'entraînent l'extension de l'accord sur la libre circulation des personnes aux 10 nouveaux adhérents, et conteste les positions du bureau de l'intégration (DFAE / DFE), à son avis trop soumises et arrangeantes. D'un point de vue général, il transparaît des communications de l'UDC qu'une adhésion à l'UE, ou toute préparation à celle-ci, équivaut à un renoncement à l'indépendance helvétique.

Il faut reconnaître, comme explicité plus loin, que les pressions bruxelloises sont soulignées comme pressantes dans les rapports officiels.

L'UDC dans ce message critique Schengen sans y apporter hélas de solution en terme de coopération internationale. Il recommande certes des renforcements aux frontières, mais n'évoque pas le besoin croissant et impérieux de traiter ensemble le crime organisé à l'échelle internationale.

*NB : Notons que l'UDC a demandé le 16.12.2003 à retirer la demande d'adhésion de la Suisse à l'UE déposée à Bruxelles, qui est gelée depuis le non à l'EEE de 1992. Cette demande fut refusée, afin d'éviter de fastidieuse explication envers les Etats concernés.*

### 2.7.2 Discussion sur la situation actuelle

N'oublions pas que les négociations avec l'UE sont plurielles et complexes, souvent conditionnelles. Pour l'UE, il est indispensable qu'en cas d'association la Suisse reprenne la totalité de l'acquis de Schengen. Soulignons que cette association n'aurait pu être abordée sans avoir conclu au préalable l'accord bilatéral I sur la libre circulation des personnes. Le dossier Schengen/Dublin appartient lui-même à un paquet de négociations coordonnées, et son succès est corrélé avec les autres dossiers négociés dans le cadre des bilatérales II.

Ce qui effraie est la libre circulation des personnes, alors qu'on aspire à participer à toutes les collaborations en matière de sécurité (SIS), ou d'asile, dont nous avons démontré les bénéfices. La crainte de voir des étrangers envahir le marché du travail suisse, notamment avec l'entrée des 10 nouveaux membres dont le traitement n'est pas encore fixé, implique-t-elle de se contenter d'accords parallèles (avec Europol et les pays frontaliers par exemple) ?

---

<sup>23</sup> « La sécurité commence aux frontières » Jakob Freund, conseiller national, Bühler (AR) 2003

<sup>24</sup> Tiré du site internet du Bureau de l'intégration DFAE/DFE

Dans le dossier Schengen/Dublin, où toutes les parties engagées ont un intérêt commun à augmenter la sécurité d'un point de vue générale et à clarifier les mécanismes de traitement des demandes d'asile, la situation progresse favorablement :

**« 13e réunion de négociation dans le dossier Schengen/Dublin**

**Bruxelles, le 30 juin 2003. La treizième réunion de négociation entre la Suisse et l'Union européenne en vue de l'association de la Suisse à Schengen/Dublin a eu lieu lundi à Bruxelles. Une solution a été trouvée sur la question de la clause de consultation. La mise au point définitive des textes aura lieu après la pause d'été.**

[...] les textes des accords ont été pratiquement finalisés. [...] <sup>25</sup> »

Mais toute bonne volonté ayant ses limites, on constate que bien que l'accord sur la libre circulation ne s'étende pas de façon automatique aux nouveaux adhérents, les pressions européennes sont fortes, comme il transparait dans les tous derniers rapports sur les négociations Suisse-UE :

**« 03.12.2003**

**Libre circulation des personnes**

**Pas de progrès dans les négociations entre la Suisse et l'UE**

Bruxelles (ats) Les négociations entre Berne et Bruxelles sur l'extension de la libre circulation des personnes ne progressent pas. Les responsables suisses ont indiqué mercredi qu'un travail d'information des Etats membres serait désormais nécessaire.

Les délégations suisse et européenne, qui se retrouvaient pour la cinquième fois, butent sur une question de principe: la non-discrimination. L'UE refuse qu'il y ait une différence de traitement entre les ressortissants des anciens et des nouveaux Etats membres.

Berne n'admet pas de son côté que les citoyens des pays d'adhésion puissent être traités selon le même calendrier que ceux issus de l'Union. Cela signifierait que la Suisse leur accorderait la libre circulation avant les Quinze, qui disposent d'une période de sept ans pour ouvrir pleinement leurs frontières, a indiqué Dieter Grossen chef de la délégation helvétique.

[...]

La prochaine séance de négociation se déroulera le 15 janvier à Berne. Les pourparlers auraient dû être plus brefs et se terminer en décembre. L'UE accueillera ses dix nouveaux membres le 1er mai 2004 et souhaite que les implications de l'élargissement sur ses relations avec la Suisse soient réglées d'ici là. »

Rien n'indique cependant que les craintes à l'égard d'un afflux massif de travailleurs étrangers soient fondées. Les ressortissants communautaires qui choisiront d'aller travailler en Suisse ne seront pas forcément moins qualifiés que les travailleurs suisses, ni, par ailleurs, plus nombreux. On a par exemple constaté suite à l'élargissement de l'Union européenne vers l'Espagne, le Portugal et la Grèce, que le nombre de ressortissants desdits pays établis dans les Etats du Nord de l'Union a diminué.

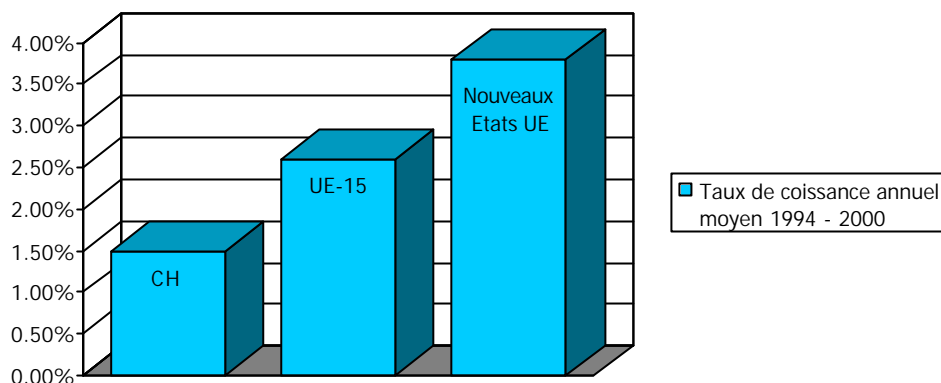
A l'intérieur de l'UE, où la libre circulation est effective depuis plusieurs années, la proportion de citoyens de l'UE étrangers dans un pays membre s'est élevée en moyenne de 1.5%. De plus, les contingents suisses ne sont remplis qu'à 50% actuellement. Malgré ces constatations empiriques, il ne faut pas négliger l'attrait du niveau de vie très élevé en Suisse, ainsi que l'impact de l'extension de l'UE à 25 membres au 1<sup>er</sup> mai 2004.

Cette extension ne comportera cependant pas que des désavantages : Leur intégration dans le marché unique et leur inclusion dans le cadre juridique qui s'y rapporte constitueront encore un facteur supplémentaire d'encouragement de l'investissement étranger. Les investissements directs de la Suisse en Europe de l'Est ont fortement progressé ces dernières années. Cet engagement témoigne du crédit accordé au potentiel économique de ces pays d'Europe de l'Est, dont nous n'aurions dès lors plus besoin de craindre un afflux de travailleurs.

---

<sup>25</sup> DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE JUSTICE ET POLICE - Communiqué aux médias

Voici une comparaison du taux de croissance annuel moyen entre la Suisse, l'UE des 15 et les nouveaux adhérents au 1<sup>er</sup> mai 2004. Il s'agit du produit intérieur brut sur les prix du marché :



[Source : OCDE]

Et pourquoi pas, ces nouveaux adhérents pourraient se révéler, à long terme, comme un nouveau souffle pour l'économie du vieux continent. Ce serait même nos voisins qui pourraient se révéler inquiétants au vu des chiffres sur le chômage, en % des salariés :

Pays	1999	2000	2001	2002
Suisse	2.7	2.0	1.9	2.8
Allemagne	10.5	9.6	9.4	9.8
France	10.8	9.5	8.7	9.0
UE	8.7	7.8	7.4	7.6

[Source : La Vie économique 04/2003]

Finalement, dans l'éventualité d'une coopération avec l'UE, sans adhésion à l'UE, la Suisse aurait certes le droit de participer, mais pas de co-décider. Elle ne participerait en aucun cas aux votes. On recherche apparemment une solution similaire au processus amorcé en décembre 1996 la Norvège et l'Islande avec l'UE pour participer à Schengen, mais est-elle possible ?

### 3. SYNTHÈSE ET PERSPECTIVES FUTURES

Entre crainte de l'étranger, souci de préserver sa souveraineté et son niveau de vie et besoin de ne pas manquer le train en marche de l'union européenne, la Suisse est prise entre deux feux. Désormais, il devient difficile, voire impossible de trouver une solution prenant en compte uniquement l'acquis de Schengen au vu de son intégration aux institutions européennes. Le temps passe et la Suisse continue de s'aligner sur l'Europe tout en n'y participant pas. Aurait-elle plus de poids en y adhérant ? La réponse n'est pas évidente. Au vu de la nouvelle donne politique, la question risque de ne pas se poser. L'UDC veut préserver la souveraineté suisse et son particularisme de neutralité. Puisque historiquement notre position est similaire depuis bien longtemps et que la Suisse n'a de poids sur la scène internationale uniquement lors d'un besoin d'arbitrage à l'intérieur de ses frontières, la réflexion se tient. D'autant plus lorsque l'on découvre qu'à eux seuls l'Allemagne et la France se permettent de modifier à leur guise les règles de l'Europe.

Le nouveau gouvernement suisse actuel peinerait à trouver sa place au sein d'une union européenne qu'il ne désire pas. Il ne pourrait pas faire fructifier une pleine coopération constructive avec une institution qu'il dénigre. Cela provoquerait inévitablement des blocages et des inefficacités. Pourtant, à terme, l'objectif du précédent gouvernement se voulait une adhésion à l'union mais gageons que la manière de l'intégrer sera considérablement ralentie.

Il est néanmoins inévitable de coopérer activement avec notre partenaire économique le plus important pour ne pas se marginaliser en étant géographiquement en son cœur. Dans ce sens, la question de reprendre ou non l'acquis de Schengen au niveau des questions d'asile et d'immigration se pose en interrogation fondamentale. Pour le moment la Suisse a su préserver un niveau de sécurité intérieure supérieur à ses voisins les plus proches bien qu'elle puisse être une plaque tournante en matière de blanchiment d'argent et de trafic de drogue. La coopération policière et par là une adhésion au système d'information européen serait bénéfique mais l'ouverture totale des frontières provoquerait certainement une hausse du taux d'insécurité.

Le second enjeu de l'immigration et de la politique d'asile suscite des nombreuses interrogations. Au vu de la forteresse érigée par l'union européenne, la Suisse fait figure de terre de repos pour les réfugiés. Cependant, sa politique ne prône guère plus de clémence et de compassion sur ce point et refoule facilement l'étranger indésirable. Reste la question des coûts qu'engendre le simple passage des étrangers mis à l'écart par l'Europe et venant tenter leur chance en Suisse. Dans cette optique une participation au système Eurodac pourrait être bénéfique si elle est bien négociée et son application non discriminatoire pour l'étranger.

Car il est un enjeu que l'on a déjà soulevé précédemment : celui du droit et du respect des requérants. Aussi, adhérer à la politique d'asile européenne serait cautionner son intolérance et son maintien de l'inégalité. N'oublions pas que la Suisse s'est pendant longtemps enrichie en exploitant les travailleurs étrangers et qu'elle continue à le faire dans le domaine tertiaire. Elle n'a pas le droit de se cloisonner pour ne plus partager ses richesses du moment où elle a atteint un niveau de vie supérieur. La Suisse se doit de s'associer aux pays limitrophes de l'union, mais aussi avec ceux plus à l'est. Il nécessite de rester intransigeant au niveau de l'immigration criminelle sans bafouer ceux qui désirent s'en sortir.

Dès lors sa meilleure politique vis à vis de l'acquis de Schengen intégré dans l'union européenne va dans le sens d'une étroite collaboration au niveau de l'information et de l'entente policière tout en gardant le pouvoir de ses choix au niveau politique.



## BIBLIOGRAPHIE

Bureau de l'intégration DFAE/DFE, (1999), *Les accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne – La libre circulation des personnes expliquée en bref*

Bureau de l'intégration DFAE/DFE, (2000), *Les accords bilatéraux suisse union européenne – rapport et explications sur les accords et les mesures d'accompagnement*

Coordination Asile Suisse, (1993), *Europe ! Montrez patte Blanche*

Hrblay, Vendelin, (1994), *La libre circulation des personnes les accords de Schengen*

Hrblay, Vendelin, (1998), *Les Accords de Schengen, origine, fonctionnement, avenir*

Kaeser, Philippe, (1997), *Le Dilemme de Schengen – La Suisse face au projet de politique migratoire européenne*

Katabuka Mugisa, Benjamin, (2002), *Dans la perspective d'une éventuelle participation de la Suisse aux accords de Schengen et de Dublin*

Leuthardt, Beat, (2002), *Aux marges de l'Europe*

Moren, Nicolas, (1992), *Les conséquences des accords de Schengen*

Schwok, René, Nicolas Levrat, et Yves Fricker, (2000), «Sécurité intérieure : Schengen et la coopération judiciaire et policière », *Le Rapport du Conseil fédéral sur l'intégration – Une évaluation interdisciplinaire*, pp. 43-65

## WEBGRAPHIE

<http://www.ejpd.admin.ch>

<http://www.europa.admin.ch>

<http://www.oecd.org>

<http://www.udc.ch>

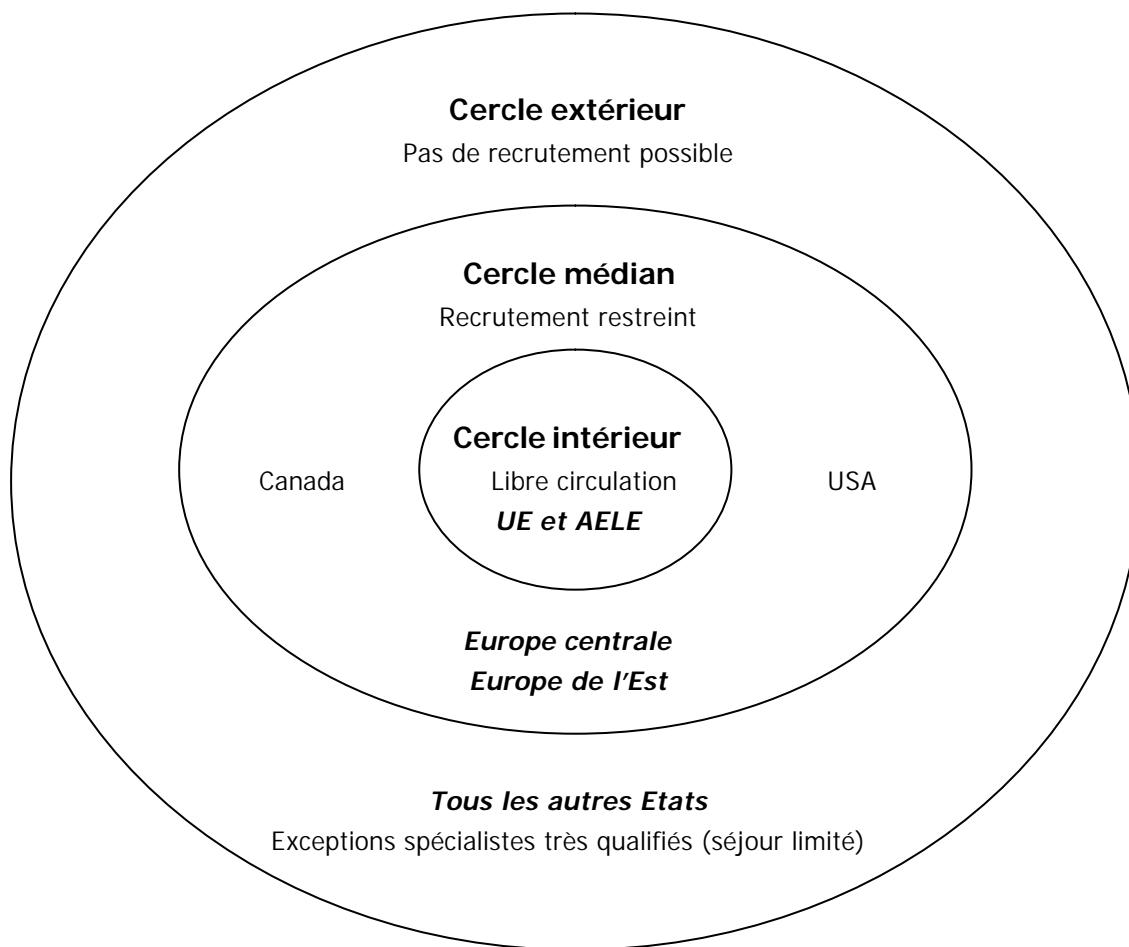
<http://europa.eu.int/>

<http://www.humanité.presse.fr>

<http://www.conflicts.org>

## ANNEXES

### 1. Le modèle des trois cercles

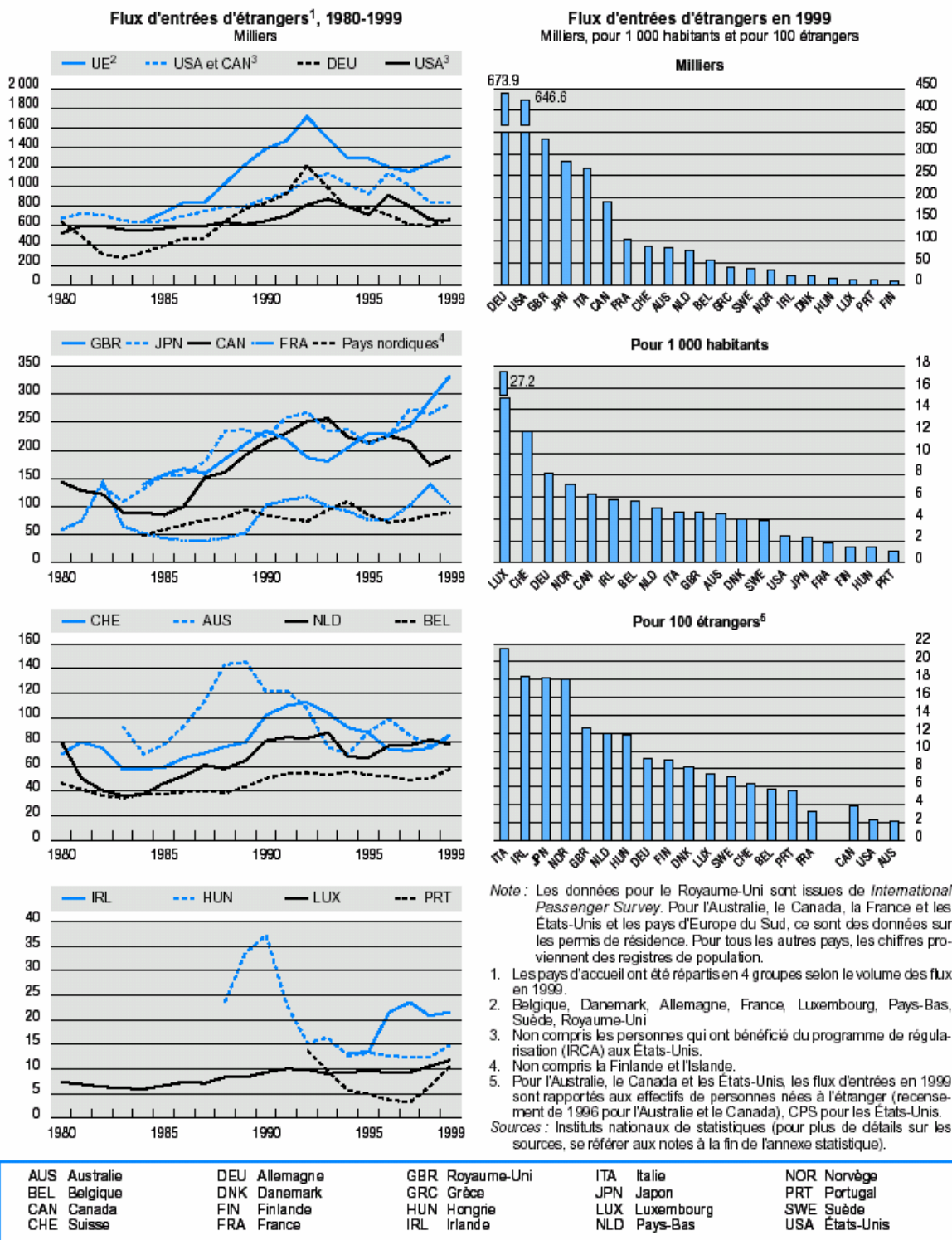


[Source : Conseil fédéral, « Rapport du 15 mai 1991 »]

## 2. Données sur l'immigration

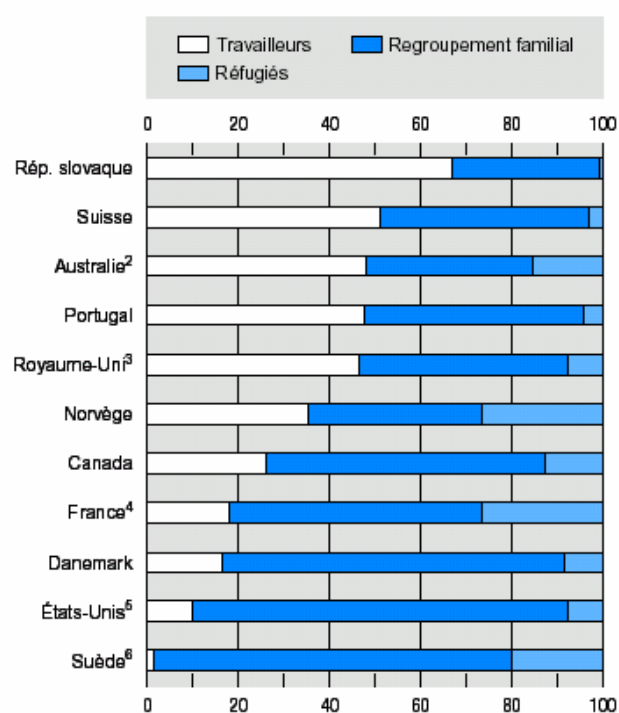
Ces chiffres sont donnés à titre indicatif pour illustrer la situation [Source : OCDE] :

Graphique I.1. Flux d'entrées d'étrangers dans quelques pays de l'OCDE, 1980-1999  
Milliers, pour 1 000 habitants et pour 100 étrangers



Graphique I.2. Flux d'immigration permanente ou à long terme dans quelques pays de l'OCDE par principales catégories<sup>1</sup> en 1999

Pourcentage du total des entrées



Note : Les pays sont classés par ordre décroissant du pourcentage de travailleurs dans le total des entrées. La catégorie indique le motif légal du séjour. Un immigrant actif entré au titre du regroupement familial sera comptabilisé à ce titre même s'il exerce un emploi dans le pays d'accueil. Les membres de famille qui rejoignent un réfugié sont comptabilisés dans la catégorie « Réfugié ».

1. Pour l'Australie, le Canada, les États-Unis, la Norvège et la Suède, les entrées correspondent aux permis d'installation permanente. Pour le Danemark, la France, le Portugal, la République slovaque et la Suisse, il s'agit des permis de séjour délivrés pour une durée en général supérieure à un an. Pour le Royaume-Uni, les données se réfèrent aux contrôles aux frontières de certaines catégories de migrants (non compris les ressortissants de l'Espace économique européen). En Australie, la catégorie « Travailleurs » comprend les personnes accompagnantes qui, pour tous les autres pays, sont incluses dans la catégorie « regroupement familial ».
2. Les données portent sur l'année fiscale (juillet 1998 à juin 1999). La catégorie « Travailleurs » inclut les personnes accompagnantes. Non compris les ressortissants Néo-Zélandais dont l'entrée n'est pas soumise à visa.
3. Passagers, non compris les ressortissants de l'Espace économique européen, admis au Royaume-Uni. Les données n'incluent que quelques catégories de passagers : les détenteurs d'un permis de travail, les personnes admises au titre d'époux et les réfugiés.
4. Les entrées des membres de famille de ressortissants communautaires sont estimées. Non compris les visiteurs. Parmi les personnes qui ont bénéficié du programme de régularisation, seules celles qui ont reçu un permis au titre du regroupement familial sont prises en compte dans ces calculs. La catégorie « Famille » inclut aussi les conjoints de Français qui ont reçu un permis « Vie privée et familiale ».
5. Les données portent sur l'année fiscale (octobre 1998 à septembre 1999). Non compris les immigrants ayant obtenu le permis de résidence permanente suite à la loi de régularisation de 1986 (Immigration Reform and Control Act).
6. Non compris les ressortissants des pays nordiques et ceux de l'Espace économique européen.

Source : Instituts statistiques nationaux.

Tableau I.1. Flux d'entrées de demandeurs d'asile en 2000

Milliers et pourcentages

	Milliers	Pour 100 étrangers <sup>1</sup> au début de l'année	Évolution entre 1999 et 2000 (%)
Australie	11.9	0.26	41.2
Autriche	18.3	2.44	-9.2
Belgique	42.7	4.79	19.3
Bulgarie	1.8	..	30.1
Canada	34.3	0.69	16.5
République tchèque	8.8	3.83	21.6
Danemark	10.1	3.89	55.7
Finlande	3.2	3.62	2.1
France	38.6	1.18	24.8
Allemagne	78.6	1.07	-17.4
Grèce	3.1	..	101.5
Hongrie	7.8	6.14	-32.2
Irlande	10.9	9.27	41.5
Italie	18.0	1.44	-46.0
Luxembourg	0.6	0.39	-78.6
Pays-Bas	43.9	6.74	2.7
Nouvelle-Zélande	2.2	..	6.4
Norvège	10.8	6.07	6.7
Pologne	4.4	..	48.5
Portugal	0.2	0.11	-25.8
Roumanie	1.4	..	-18.2
République slovaque	1.5	5.25	78.7
Espagne	7.2	0.90	-13.9
Suède	16.3	3.34	45.0
Suisse	17.6	1.29	-61.8
Royaume-Uni	97.9	4.43	7.3
États-Unis	52.4	0.19	23.2

1. En pourcentage des effectifs de population née à l'étranger pour l'Australie, le Canada (1996) et les États-Unis.

Source : Se référer aux notes du tableau A.1.3. à la fin de l'annexe statistique.