

Les accords de Schengen : au-delà d'une question d'armes

La Suisse engage le débat sur la révision de la loi sur les armes, consécutif aux modifications introduites par les pays signataires des accords de Schengen. Mais le thème de la discussion est plus vaste. Il en va de la participation de la Suisse aux accords de Schengen et de Dublin. La Suisse pourrait-elle s'en passer ?

Les États signataires des accords de Schengen ont durci la législation sur les armes à la suite des attentats terroristes de Paris de 2015. La Suisse doit, en tant que pays associé et comme tous les autres États signataires de l'accord, appliquer les nouvelles mesures. Il s'agit principalement de dispositions plus strictes sur les armes semi-automatiques et sur les armes à magasin de grande capacité. A cette catégorie appartient le fusil d'assaut de l'armée suisse, que les tireurs sportifs utilisent aussi.

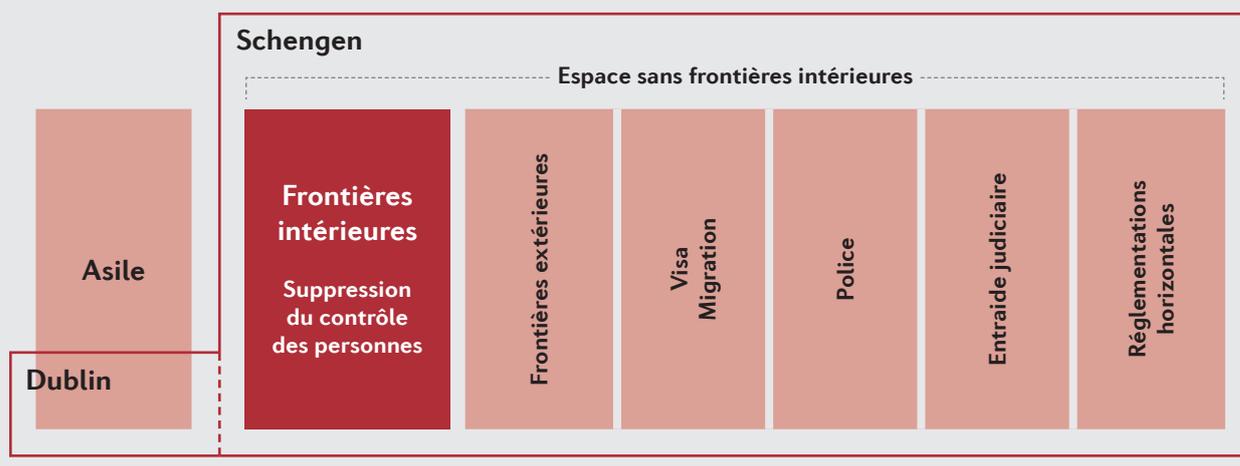
Diverses organisations se sont opposées au durcissement de la réglementation et menacent de lancer un référendum contre la loi. Si la Suisse devait s'opposer aux nouvelles dispositions, elle risquerait l'exclusion de l'accord de Schengen, qui a été approuvé en 2005 à une majorité de 54,6 % de l'électorat et qui est entré en vigueur en décembre 2008. C'est en mai 2019 qu'on saura s'il doit être résilié ou non. Cette date constitue aussi l'échéance pour la mise en œuvre des nouvelles dispositions.

Que stipulent les accords ?

L'accord de Schengen définit un espace unifié pour la sécurité et le droit. Les frontières extérieures de cette zone font l'objet d'une protection commune, alors que les frontières intérieures sont abolies. A cela s'ajoute une collaboration renforcée quant à la police et à la justice. ► Graphique « L'accord de Schengen »

- En principe, aucun contrôle des personnes n'est plus exercé aux frontières intérieures de l'espace de Schengen. Des exceptions sont possibles, mais doivent être limitées dans le temps.
- L'entrée d'étrangers et les séjours de courte durée dans l'espace de Schengen sont réglementés par des dispositions communes. Le visa Schengen donne droit à 90 jours de séjour sur une période limitée à 180 jours.
- Les échanges d'informations transfrontalières, dans le domaine policier, sont standardisés selon le Système d'information Schengen SIS, auquel les autorités de police, de protection des frontières et d'octroi des visas des États membres sont connectées.
- La collaboration des autorités judiciaires est renforcée dans les procédures pénales par la facilitation de l'entraide judiciaire. L'accord stipule des règles minimales pour la lutte contre l'usage illégitime d'armes à feu.
- L'Agence européenne de protection des frontières

L'accord de Schengen



FRONTEX coordonne la collaboration des États pour le contrôle des frontières extérieures communes.

- L'accord de Dublin pour une politique d'asile commune est étroitement lié à l'accord de Schengen. Il est fondé sur le principe que chaque demande d'asile déposée dans l'espace Dublin doit être examinée et que seul un État est habilité à la traiter. De cette manière, on évite les demandes doubles ou même multiples. L'autorité est attribuée au pays dans lequel la personne requérante est entrée, ou qui a soit autorisé l'entrée, soit accordé un visa.

Les accords ne sont pas statiques

Les deux accords ont connu, au cours des ans, des développements conséquents. Tout a commencé avec cinq États en 1985 à Schengen, une petite bourgade luxembourgeoise située à la frontière de la France et de l'Allemagne. Ce noyau s'est ensuite élargi à 26 États, qui dénombrent 420 millions d'habitants vivant sur un espace de 4,3 millions de km². ► Graphique « Les États membres de Schengen » et ► Pavé « L'espace Schengen ».

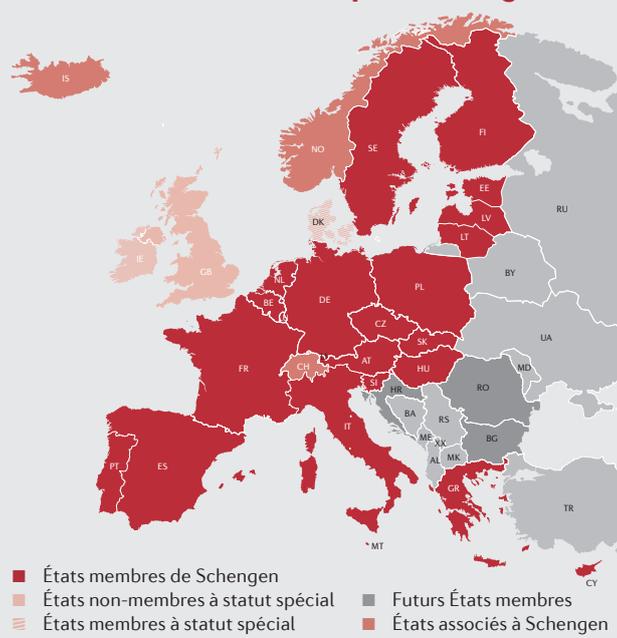
Cependant, les deux accords n'ont pas évolué uniquement sur le plan quantitatif. Selon le Conseil fédéral, la Suisse reprend annuellement, en moyenne, 17 développements de l'acquis de Schengen.¹ La plus grande partie de ces actes législatifs, soit le 85 % environ, sont décrits comme étant « de nature technique » ou n'ont pas de caractère contraignant. Le Conseil fédéral peut les adopter lui-même ou simplement en prendre connaissance. Seul un changement sur six, environ, requiert l'aval du parlement. En janvier 2018, cinq modifications des accords de Schengen / Dublin en étaient au stade de la procédure parlementaire ou venaient d'être approuvées par les Chambres : la création du Fonds pour la sécurité intérieure, la participation à l'agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle, la reprise du règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (en prolongement de FRONTEX), la modification de la directive européenne sur les armes et la reprise de la directive sur la protection des données.²

Droit de participation

La Suisse, de même que les pays membres de l'EEE, soit la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein, qui n'appartiennent pas à l'Union européenne, n'a pas de droit de codécision quant à l'évolution de l'acquis de Schengen-Dublin. Elle peut par contre participer au processus d'élaboration des mesures. Des experts suisses apportent leurs connaissances lors de la pré-

¹ Conseil fédéral, Réponse du 11.5.2016 à l'interpellation 16.3242 de L. Reimann.
² DEA, Direction des affaires européennes, Schengen/Dublin: Foire aux questions, janvier 2018, www.eda.admin.ch/dam/dea/fr/documents/faq/FAQ-Schengen_fr.pdf, page 8.

Les États membres de l'espace Schengen



L'espace Schengen

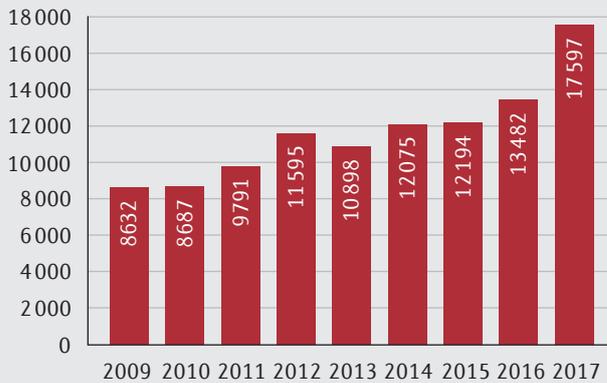
26 États (en 2018) sont signataires de l'accord de Schengen. 22 d'entre eux appliquent complètement l'acquis de Schengen. Les quatre membres de l'AELE sont des États associés, alors que les Açores, Madère et les Isles Canaries font partie intégrante de l'Espace Schengen, bien qu'éloignées du continent. Monaco, Saint-Marin et la Cité du Vatican ne sont pas membres, mais ils ont des frontières ouvertes. L'Irlande et le Royaume-Uni, membres de l'Union européenne, n'ont pas voulu signer l'accord, alors que la Roumanie, la Bulgarie, la Croatie et Chypre souhaitent y adhérer rapidement.

paration de nouvelles dispositions. Cette influence est d'autant plus réelle que les décisions sont généralement prises par consensus.

La révision de la directive sur les armes est éloquent. Dans son message aux Chambres relatif à la modification de cette directive européenne, le Conseil fédéral souligne le fait qu'il a obtenu l'atténuation des propositions de la Commission européenne. Par exemple, la directive renonce, grâce à cela, à une interdiction absolue de la propriété privée des armes à feu les plus dangereuses et à l'introduction de tests médicaux et psychologiques comme condition générale pour l'acquisition et la possession d'armes à feu. Elle autorise en outre explicitement les militaires à conserver leur arme, avec chargeur, après la fin de leurs obligations de service et à les utiliser à des fins sportives.³ Ils doivent cependant

³ Conseil fédéral, Message concernant l'approbation et la mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'UE concernant la reprise de la directive (UE) 2017/853 modifiant la directive de l'UE sur les armes (Développement de l'acquis de Schengen), pages 2 et 7, www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2018/1881.pdf.

SIS – Doublement des cas (2010–2016)



2017: 10 549 concordances en Suisse, 7 048 concordances à l'étranger selon les recherches suisses

Source: DFJP / Rapport annuel fedpol 2016

être membres d'une société de tir ou être en mesure de prouver qu'ils s'entraînent régulièrement dans une installation de tir. Le Conseil fédéral insiste sur le fait que la possession d'armes à feu et le tir traditionnels ne sont pas touchés, cela grâce à l'exception obtenue par la négociation avec l'UE.

Pas de reprise automatique du droit

La Suisse décide seule de la reprise, dans le droit national, de chaque développement des accords de Schengen/Dublin. Elle se détermine dans un délai de deux ans, ce qui est suffisant pour une procédure décisionnelle conforme à la constitution. Si elle rejette cette reprise ou qu'elle ne la met pas en œuvre complètement ou dans les délais prescrits, le comité mixte recherche une solution avec les autres États signataires de Schengen. Si on ne trouve pas d'entente, la collaboration s'arrête automatiquement. Et comme l'accord de Schengen est lié à celui de Dublin, les deux accords sont, dans un tel cas, caducs.

Usages multiples de l'accord de Schengen

L'hétérogénéité de l'accord de Schengen a pour corollaire la diversité de ses bénéficiaires. Le trafic frontalier, qui concerne quotidiennement des centaines de milliers de personnes, en est facilité. Le tourisme tire avantage de l'unification des règles concernant l'octroi de visas. Le domaine de l'asile est allégé, puisque la Suisse, en tant que pays inséré dans les frontières de l'espace Schengen, est rarement un pays de premier accueil. Enfin, le système d'information SIS simplifie les collaborations policières et judiciaires transfrontalières, comme le démontre de façon univoque l'évolution de ces dernières années. ► Graphique « SIS – Doublement de cas (2010–2016) » Pour le

Conseil fédéral, c'est certain: « Un retrait de Schengen/Dublin entraînerait d'importantes conséquences négatives pour la Suisse ». ⁴ Le Conseil fédé-

⁴ Conseil fédéral, *ibidem*, page 16.

L'agence de gestion des frontières FRONTEX

FRONTEX est opérationnelle depuis 2005. La collaboration des États aux frontières extérieures de l'Union européenne relève de ses attributions. Cette organisation s'est renforcée en « Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes » suite à la crise migratoire de 2016. Son budget avait graduellement passé de 6,2 millions d'euros en 2005 à 90 millions par année en 2009–2011. Depuis lors, il a encore presque triplé, pour atteindre actuellement environ 250 millions. On estime qu'il augmentera encore de quasi 100 millions jusqu'en 2020.⁵ L'organisation ne gère pas elle-même de personnel de protection des frontières, mais elle peut solliciter celui des États membres. Elle soutient ces derniers quant à la formation de garde-frontières et, si nécessaire, elle apporte aussi son aide technique et opérationnelle quant à la protection des frontières extérieures. Elle apporte son aide à des actions de rapatriement. Depuis le printemps 2014, l'agence assume la mission du sauvetage en mer; elle n'a le droit de débarquer des passagers que dans des pays dans lesquels la vie ou la liberté des personnes saisies ou sauvées ne sont pas menacées.

La Suisse et FRONTEX

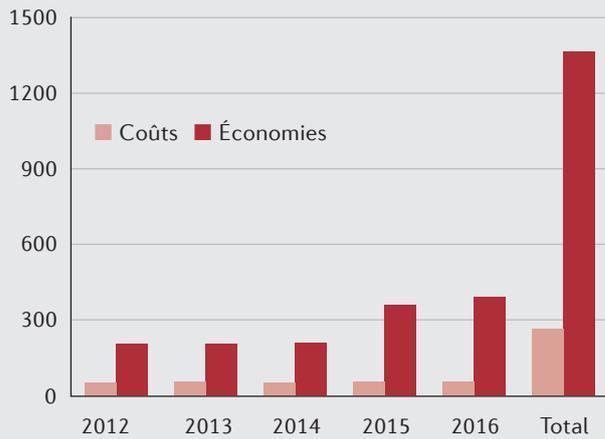
Depuis 2011, la Suisse participe aux actions de l'agence de gestion des frontières FRONTEX. Elle s'est engagée à mettre à disposition 16 experts de la protection des frontières, ce qui correspond au 0,8 % du corps des gardes-frontières. La participation entraîne des coûts de 12 millions de francs en 2017, soit 0,5 % du budget de FRONTEX. En 2015, la Suisse a payé 4,6 millions d'euros, en 2016 ces coûts se sont élevés à 9,9 millions. Le Conseil fédéral estime la dépense à 13,2 millions de francs pour 2018, à 13,7 pour 2019 et à 14,2 pour 2020. Par contre, les coûts occasionnés par les rapatriements devraient diminuer, parce que l'agence couvrira ces dépenses.

ral a fait procéder à une analyse de l'importance des conséquences financières et économiques de ces accords.⁶ D'abord il présente les coûts de l'appartenance à Schengen/Dublin: ce sont surtout les frais

⁵ Conseil fédéral, Message du 17 mai 2017 concernant l'approbation et la mise en œuvre de l'échange de notes entre la Suisse et l'Union européenne concernant la reprise du règlement (UE) 2016/1624 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes (Développement de l'acquis de Schengen). www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2017/3891.pdf, page 3919.

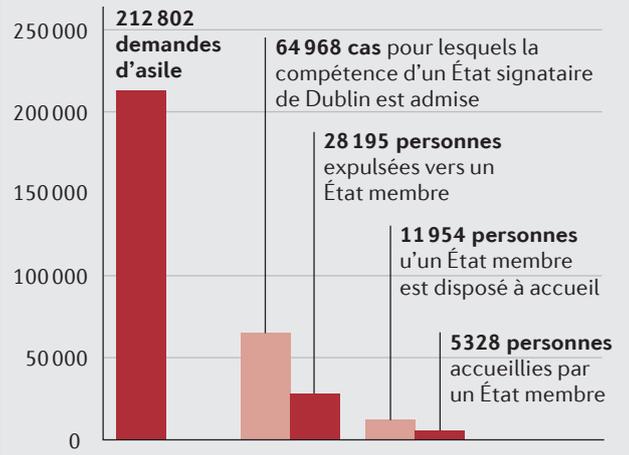
⁶ Les conséquences économiques et financières de l'association de la Suisse à Schengen. Rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat 15.3896 du groupe socialiste, 21 février 2018.

Conséquences financières de l'association de la Suisse à l'espace Schengen / Dublin (en mio. de francs suisses)



Source : Conseil fédéral

La Suisse tire avantage de l'accord de Dublin (2009 – 2017)



Source : FEM

de participation à FRONTEX qui pèsent dans la balance. ► Pavé « La Suisse et FRONTEX » et ► Pavé « L'agence de gestion des frontières FRONTEX »

Son budget a beaucoup augmenté en raison de la crise migratoire. Le Fonds pour la sécurité intérieure, comme l'exploitation et l'entretien du système d'information SIS en sont des postes importants. Les dépenses sont largement compensées par les économies réalisées dans le domaine de l'asile grâce à la participation à l'accord de Dublin. En chiffres, le Conseil fédéral estime que les montants économisés, dans les années 2015 et 2016, se montent à 300 millions par an. Entre 2012 et 2016, ce sont environ 1,1 milliard de francs qui ont ainsi été économisés grâce aux accords de Schengen et de Dublin.⁷ ► Graphique « Conséquences financières de l'appartenance à l'espace Schengen / Dublin »

Un retrait de l'accord n'empêcherait pas des débours subséquents. Le Conseil fédéral estime que, pour le secteur de la collaboration policière, des dépenses annuelles de l'ordre de 400 à 500 millions devraient être consenties. Et comme la Suisse deviendrait plus attractive dans le domaine de l'asile, le gouvernement devrait faire face à une augmentation des dépenses de plusieurs centaines de millions de francs, cela seulement pour le traitement des demandes.⁸ Dans son rapport, il évalue aussi les conséquences macroéconomiques. On estime que, suite à l'abandon de la participation à Schengen / Dublin, le produit intérieur brut se réduirait annuellement de 1,6 à 3,7 % jusqu'en 2030 et que le revenu *per capita* diminuerait de 700 à 1600 francs. C'est le commerce extérieur qui serait particulièrement touché. Les régions frontalières de Bâle, Genève et du Tessin seraient davantage concernées que les autres, tout comme, en raison de l'abrogation des visas, les régions touristiques. La résiliation des accords aurait donc des conséquences financières et économiques négatives.

⁷ Ibidem, page 112.
⁸ Ibidem

La Suisse tire avantage de l'accord de Dublin

Le fait que la Suisse soit entourée d'États signataires de l'accord de Dublin est tout bénéfique pour elle. Elle n'est pas souvent le pays du premier accueil. Dans de nombreux cas, elle peut donc se déclarer incompétente et peut transférer les requérants vers d'autres pays signataires. Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) a, depuis l'entrée en vigueur de la participation à l'accord, demandé une prise en charge par d'autres États signataires dans 46 % des 212 802 demandes d'asile, cela de fin 2008 à fin 2017. Elle a été accordée dans 65 000 cas. Un transfert a été opéré pour 28 195 personnes. C'est 5 fois plus que le nombre de personnes reprises par la Suisse en provenance d'autres pays (depuis 2008 seulement 5 328 personnes). ► Graphique « La Suisse tire avantage de l'accord de Dublin (2009 – 2017) »

Intérêts sécuritaires de la Suisse

La révision de la loi sur les armes concerne des questions de sécurité. Les opinions peuvent diverger sur son efficacité. Ce qui est par contre incontestable, c'est que son rejet entraînerait un affaiblissement de la sécurité en Suisse en comparaison des pays de l'espace Schengen. Est-ce que l'UE serait prête à offrir une voie particulière à la Suisse, davantage encore que par les dispositions actuelles ? Sans concessions supplémentaires, la Suisse sortirait de l'accord – sans résiliation – et elle devrait faire face à des conséquences imprévisibles. Ce serait la voie la plus sûre vers davantage d'insécurité.

SGA | ASPE

Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik
Associazione svizzera di politica estera
Association suisse de politique étrangère

Secrétariat | Schuplatzgasse 39 | 3011 Berne
T +41 31 313 18 85 | info@sga-aspe.ch | www.sga-aspe.ch
Auteur : Markus Mugglin | Mise en page : Atelier Lapislazuli / Bläuer
Traduction : Pierre-Yves Moeschler
Date de la rédaction : 8 juin 2018