

La genèse des Accords de Schengen et de Dublin

En 1957, six Etats européens créèrent la Communauté économique européenne (CEE; aujourd'hui Communauté européenne, CE). Ils lançaient ainsi la construction d'un marché intérieur européen dans lequel les personnes, les marchandises, les services et les capitaux circuleraient librement. L'introduction de la monnaie unique européenne (l'euro) en 2002 a parachevé la communauté économique que ces Etats voulaient mettre en place.

Le marché commun: élément central de la politique de la CE

Afin d'instaurer une réelle libre circulation des personnes et des marchandises dans le marché intérieur, les Etats membres de la CE ont décidé de supprimer entre eux les contrôles aux frontières. Dans une première étape – quasi à titre expérimental – les contrôles ont été abolis, dans un cercle restreint d'Etats. Les Etats du Benelux, l'Allemagne et la France ont signé en 1985 l'Accord de Schengen dans le village viticole du Luxembourg dont il tire son nom. La mise en œuvre de cet accord a été réglée dans la Convention d'application de l'Accord de Schengen (CAAS) de 1990. La suppression des contrôles aux frontières à l'intérieur de l'espace Schengen s'est accompagnée de mesures compensatoires afin de tenir compte des besoins en matière de sécurité. Outre le renforcement des contrôles aux frontières extérieures de l'espace Schengen, il s'agit notamment de l'amélioration de la coopération entre Etats en matière de police ainsi que dans les domaines des visas, de l'asile et de l'entraide judiciaire internationale en matière pénale.

Suppression des contrôles aux frontières intérieures et renforcement de la coopération dans le domaine de la sécurité internationale: apport de Schengen à la réalisation du marché intérieur

C'est en particulier la coopération en matière d'asile instituée par Schengen qui a éveillé l'intérêt des autres Etats communautaires. Comme la CE ne disposait pas à l'origine de compétences législatives en matière d'asile, ses Etats membres ont conclu de leur propre initiative en 1990 la Convention dite de Dublin. Ce traité international a abrogé et remplacé les dispositions en matière d'asile contenues dans la CAAS. Les Accords de Schengen et de Dublin forment depuis lors un ensemble indivisible de mesures fondant une étroite coopération entre les Etats membres de l'Union européenne (UE).

La Convention de Dublin est un prolongement de l'Accord de Schengen

Le développement des Accords de Schengen et de Dublin

Dans les années suivantes, la coopération entre Etats membres fondée sur les Accords de Schengen et de Dublin s'est développée de manière ponctuelle et a été adaptée aux besoins concrets. L'ensemble de ces règles est connu sous le nom d'"acquis de Schengen". Les expériences positives faites par les cinq Etats fonda-

27 Etats européens coopéreront entre eux dans un proche avenir au titre des Accords de Schengen et de Dublin

teurs ont motivé toujours plus d'Etats membres de l'UE à s'associer à la coopération mise en place par Schengen et Dublin. Toutefois deux d'entre eux (le Royaume-Uni et l'Irlande) n'y sont que partiellement associés (les contrôles aux frontières n'ont pas été supprimés). La Norvège et l'Islande, qui ne font pas partie de l'UE, ont rejoint en 1999 les Etats membres de Schengen et de Dublin. Depuis les années cinquante, ces deux Etats faisaient en effet partie, avec le Danemark, la Suède et la Finlande, de l'"Union nordique des passeports", c'est-à-dire qu'il n'y avait plus de contrôles aux frontières entre ces cinq Etats. Après l'entrée dans l'Union européenne de dix nouveaux membres, en 2004, ce seront 27 Etats européens qui coopéreront sur la base des Accords de Schengen et de Dublin.

Les Accords de Schengen et de Dublin depuis le Traité d'Amsterdam

En 1999, l'UE se donnait pour but, dans le Traité d'Amsterdam, d'établir un "espace de liberté, de sécurité et de justice" jusqu'en 2004. Elle créait ainsi une nouvelle base légale pour le domaine de la justice et des affaires intérieures au sein de l'UE et permettait aux Etats membres de développer leur coopération dans les domaines de la police, du droit civil, du droit pénal, de l'asile et de la politique migratoire. Le Traité d'Amsterdam a donc ouvert un nouveau chapitre important de l'intégration européenne: l'UE, de simple communauté économique, évolue vers une véritable union politique. L'expérience permet de conclure que cette nouvelle évolution sera très dynamique. L'UE a déjà un rôle prédominant en Europe dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

L'UE, de communauté économique, évolue vers une union politique

Le premier pas de l'établissement de "l'espace de liberté, de sécurité et de justice" a consisté en l'intégration des Accords de Schengen et de Dublin (y compris leurs développements) dans le cadre de l'UE. La coopération instaurée par les Accords de Schengen et de Dublin, qui se basait exclusivement sur le droit international public, se poursuit depuis lors dans le cadre institutionnel de l'UE et de la CE. Toutefois, en raison de la participation de la Norvège et de l'Islande (Etats non membres de l'UE) à Schengen et à Dublin, l'acquis adopté dans ces matières demeure un ensemble de règles séparé.

Intégration de l'acquis de Schengen et de Dublin dans le cadre institutionnel de l'UE et de la CE

L'acquis de Schengen et de Dublin constitue donc le standard minimum de cet "espace de liberté, de sécurité et de justice". Cet acquis ne devrait se développer à l'avenir qu'à l'intérieur des limites circonscrites par son objectif initial (la libre circulation des personnes, y compris les mesures compensatoires). Tout ce qui irait au-delà de cet objectif et qui relèverait de la justice et des affaires intérieures ne sera pas réglé dans le cadre de Schengen et de Dublin mais dans celui, plus large, de "l'espace de liberté, de sécurité et de justice" (tel

Les Accords de Schengen et de Dublin constituent une partie de "l'espace de liberté, de sécurité et de justice"

sera par exemple le cas de l'adoption de normes matérielles dans le domaine de l'asile ou de l'harmonisation généralisée des normes pénales nationales).

La Suisse et les Accords de Schengen et de Dublin

Une répartition internationale plus équitable du fardeau de l'asile ainsi que la lutte contre la criminalité internationale et le renforcement de la sécurité intérieure sont des tâches qui ne peuvent être menées à bien que de manière concertée, avec les autres pays européens. Les Accords de Schengen et de Dublin constituent la pierre angulaire de la coopération actuelle et future des Etats européens dans ces domaines.

Les accords de Schengen et de Dublin constituent la pierre angulaire de la coopération européenne dans les domaines de la sécurité et de l'asile

La Suisse ne participe toujours pas au régime mis en place par Schengen et Dublin. Pour l'instant, elle n'a conclu que quelques conventions dans le domaine de la sécurité et de l'asile avec certains Etats de l'UE (par exemple avec l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Autriche en matière de coopération policière). En outre, ces accords n'instaurent pas tous le même degré de coopération, certains d'entre eux allant moins loin que les Accords de Schengen et de Dublin. Ils ne permettent en particulier pas à la Suisse d'accéder aux banques de données européennes, notamment au Système d'information Schengen (SIS).

Une association aux Accords de Schengen et de Dublin constituerait pour la Suisse une opportunité idéale de participer à la coopération en matière de sécurité mise en place à l'échelle de l'Union européenne. En effet, d'une part, elle peut s'associer à ces accords sans adhérer à l'UE, comme l'ont fait l'Islande et la Norvège. D'autre part, elle aurait ainsi la possibilité de faire partie d'un espace de sécurité composé de 27 Etats européens, sans devoir reprendre les règles communautaires plus contraignantes du domaine de la justice et des affaires intérieures. Contrairement à "l'espace de liberté, de sécurité et de justice", les Accords de Schengen et de Dublin se bornent à régler quelques aspects fondamentaux de la coopération en matière de sécurité et d'asile. La Suisse n'aura pas à faire face à des développements imprévisibles.

La Suisse peut s'associer à la coopération communautaire en matière de sécurité et d'asile sans avoir à reprendre l'ensemble du domaine "justice et affaires intérieures" et sans adhérer à l'UE