

Philippe Kaeser

Le dilemme de Schengen

La Suisse face au projet
de politique migratoire européenne

EURYOPA
études 4-1997

Institut européen de l'Université de Genève

En tant que citoyens, quelle Europe voulons-nous ? Notre objectif est-il la puissance, comme le laissent entendre nombre d'hommes politiques, ou la liberté des personnes responsables ?

La collection EURYOPA, éditée par l'*Institut européen de l'Université de Genève*, entend contribuer à la réflexion sur les problèmes de l'Europe contemporaine et la mise en œuvre de la future grande Europe.

Elle privilégie les travaux portant sur le rôle de la Suisse dans la construction européenne, sur le fédéralisme, les minorités et les droits de l'homme, sur l'Europe centrale et orientale et les relations euro-méditerranéennes, ainsi que sur les organisations internationales et les réseaux transnationaux en Europe.

S'inspirant de la pensée de Denis de Rougemont, EURYOPA publie des travaux universitaires mais aussi des essais, articles et conférences susceptibles de nourrir les grandes controverses actuelles sur l'avenir des citoyens d'une Europe une, diverse et ouverte au monde.

EURYOPA étant un lieu de libre débat, le contenu des textes publiés ne reflète pas nécessairement les enseignements donnés à l'*Institut européen* ni les opinions des membres du Comité de lecture.

EURYOPA études
ISBN 2-940174-01-6
ISSN 1421-6817

© Institut européen de l'Université de Genève
Octobre 1997

PREMIERE PARTIE

L'élaboration d'une politique de l'Union européenne dans le domaine des migrations

Dans l'optique de la réalisation d'un véritable marché intérieur, la nécessité d'une politique commune des migrations est devenue primordiale pour les Etats membres de l'Union européenne — d'abord, bien entendu, en vertu du principe de la libre circulation des personnes, mais aussi pour des raisons de sécurité. Afin de parvenir à cet objectif, les Etats concernés ont deux options — soit ils utilisent les nouvelles compétences conférées aux institutions communautaires par le traité de Maastricht dans son titre VI, soit ils en restent à la voie des conventions multilatérales spécifiques. Nous verrons que ces deux approches ne s'excluent pas forcément l'une l'autre — elles tendent plutôt à se juxtaposer, mais parfois aussi à s'affronter. Au centre de ce débat, l'accord de Schengen mérite une attention toute particulière.

SECONDE PARTIE

La position et les marges de manœuvre de la Suisse

Table des matières

Introduction	1
---------------------------	---

Première partie

L'élaboration d'une politique de l'Union européenne dans le domaine des migrations

Chapitre Ier — Textes et instances de l'Union européenne	7
Le principe de la libre circulation des personnes.....	6
<i>Le traité de Rome et l'Acte unique</i>	6
<i>Le traité sur l'Union européenne</i>	8
<i>Le traité sur l'Union européenne et les migrations</i>	8
<i>La Conférence intergouvernementale et le traité d'Amsterdam</i>	9
Le Conseil et le Comité K.4	11
<i>Dans le traité de Maastricht</i>	11
<i>Dans le traité d'Amsterdam</i>	12
La Commission.....	13
<i>Les propositions de la Commission</i>	13
<i>La redéfinition du rôle de la Commission</i>	14
La position du Parlement européen.....	16
<i>La lutte pour un rôle plus actif</i>	16
<i>La position de fond</i>	16
<i>Le soutien à la Commission</i>	17
Chapitre II — Les organismes intergouvernementaux	19
Les anciennes structures.....	19
<i>Le groupe ad hoc immigration</i>	19
<i>La convention de Dublin</i>	19
<i>La convention "parallèle"</i>	20
<i>La convention relative au franchissement des frontières extérieures</i> ..	20
<i>Le groupe de Trevi</i>	21
<i>Le groupe des coordinateurs</i>	22
Les réformes.....	23
<i>Les réformes issues du traité de Maastricht</i>	23

<i>Les réformes envisagées pour le traité d'Amsterdam</i>	26
Chapitre III — Le processus de Schengen	27
La genèse du processus de Schengen	27
L'accord et la convention de Schengen	28
<i>La suppression des contrôles aux frontières intérieures</i>	29
<i>Les mesures compensatoires à la liberté de circuler</i>	30
<i>L'application du principe de la libre circulation des personnes</i>	32
1) Pour les citoyens de l'Union européenne	32
2) Pour les ressortissants de pays tiers	32
<i>Les visas</i>	33
Les mécanismes institutionnels	34
Membres et non-membres	36
<i>Les Etats membres de Schengen</i>	36
<i>Les adhésions récentes</i>	37
<i>La non-participation: cas du Royaume-Uni et de l'Irlande</i>	38
<i>Les membres associés</i>	40
Schengen et l'Union européenne.....	40
<i>L'échec des Douze</i>	40
<i>Schengen et le droit communautaire</i>	41
<i>Un processus controversé</i>	42
<i>Le contrôle démocratique</i>	43
Les difficultés de la mise en application.....	44
<i>Les retards</i>	44
<i>Le cas français</i>	45
<i>Réticences et débats</i>
.....	46
<i>L'avenir du processus : l'intégration dans la structure communautaire</i>	47

Seconde partie

La position et les marges de manœuvre de la Suisse

Chapitre IV — La politique de la Suisse à l'égard des étrangers	53
Principes et instruments	53
<i>Les trois principes de la politique suisse des étrangers</i>	53
<i>Les sources principales du droit d'établissement et de séjour des étrangers</i>	54
<i>Les instruments dont dispose la Suisse</i>	55
La politique de la main-d'œuvre étrangère.....	55
<i>Généralités</i>	55
<i>Catégories et limitations quantitatives</i>	56
<i>Le modèle des trois cercles</i>	58

<i>Le problème du statut de saisonnier</i>	60
La politique d'asile	61
<i>Les grandes lignes</i>	61
<i>Le lien entre politique des étrangers et politique d'asile</i>	62
Objectifs et scénarios de la politique suisse en matière de migrations.....	63
<i>Les carences de la politique migratoire suisse</i>	63
<i>Les objectifs prioritaires</i>	64
<i>Les modèles envisageables</i>	65
Convergences et divergences avec la politique des pays de l'UE	68

Chapitre V — La Suisse et l'Europe sans frontières

intérieures	73
La politique de la Suisse face à la construction européenne.....	73
<i>La politique officielle d'intégration du gouvernement</i>	73
<i>Méfiance d'une partie de la population</i>	74
La Suisse et la libre circulation des personnes en Europe.....	76
<i>La libre circulation des personnes en tant qu'objectif</i>	76
<i>La libre circulation des personnes en tant qu'obstacle</i>	77
La Suisse et la coopération européenne en matière de sécurité intérieure.....	79
<i>Le contexte général</i>	79
<i>Les effets sur la Suisse des accords de Schengen</i>	80
<i>Les contrôles aux frontières</i>	81
<i>Les problèmes envisageables à long terme</i>	83
<i>La nécessité de réagir</i>	84

Chapitre VI — La marge de manœuvre de la Suisse

Les alternatives.....	87
<i>Le statu quo</i>	87
<i>L'adhésion à l'Espace économique européen</i>	88
<i>L'adhésion à l'Union européenne</i>	89
<i>Les accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne</i>	89
Les négociations sur la libre circulation des personnes	90
<i>L'objet des négociations</i>	90
<i>Les arguments de l'Union européenne</i>	92
<i>Les derniers développements</i>	93
La Suisse et le dossier Schengen	94
<i>La Suisse peut-elle encore adhérer au processus Schengen et à la convention de Dublin</i>	94
<i>Les accords bilatéraux entre la Suisse et ses voisins</i>	97
<i>Les autres pistes</i>	99

Conclusion	103
-------------------------	-----

Abréviations utilisées.....	106
Liste des graphiques et tableaux.....	106
Bibliographie sélective	107

Introduction

Les migrations n'ont rien d'un phénomène nouveau. Au XIX^e siècle, près de cinquante millions d'Européens ont émigré vers l'Amérique. Aujourd'hui, les progrès des moyens de communication et de transport ainsi que l'internationalisation des marchés en ont profondément modifié les aspects. Si l'on fait abstraction des mouvements massifs de fuite de populations sous la contrainte, les migrations intercontinentales actuelles se font généralement par petits groupes. De nos jours, on peut dire de façon sommaire qu'il existe trois axes principaux de migrations internationales □ Sud-Sud, Est-Ouest et Sud-Nord □

Pour les pays d'accueil, les migrants représentent un complément recherché de la réserve de main d'œuvre, mais ils occasionnent aussi des coûts sociaux, des problèmes d'intégration et des oppositions de la part de certaines franges de la population autochtone. Lorsque ces inconvénients l'emportent sur les bénéfices escomptés au niveau de l'économie publique, les pays de destination en viennent à pratiquer une politique d'immigration axée sur la sélection et la restriction. Ainsi, au sein de l'Union européenne, on en est arrivé peu à peu à décider de freiner, voire d'empêcher l'immigration de main d'œuvre extra-communautaire, en prévoyant des exceptions pour les saisonniers, les frontaliers, les stagiaires, les professionnels hautement qualifiés, ainsi que pour les cadres transférés au sein d'une entreprise.

La notion de "pression migratoire" est apparue peu à peu, à la suite surtout de l'augmentation exponentielle du nombre des demandes d'asile qui, pour l'Union européenne, est passé de 70'000 en 1983 à plus de 680'000 en 1992 □ Très vite, il s'est avéré que la demande d'asile était souvent utilisée comme un moyen de contourner les légi-

¹ □ Peter ARBENZ, *Rapport sur une politique suisse en matière de migrations*, Berne, mai 1995, pp. 12-28.

² □ UNHCR Biennial Report, *The State of the World's Refugees: The Challenge of Protection*, New York, Penguin, 1993, p. 35.

slations restrictives en matière d'immigration des travailleurs.

Le ralentissement de la croissance économique au cours de ces dernières années, l'augmentation du nombre des chômeurs et certains événements politiques comme la réunification allemande, lourde de conséquences pour le budget communautaire, ont contribué à la dégradation du climat de prospérité en Europe. Dans ce contexte de pessimisme social, des attitudes de rejet se sont développées. Le sentiment que les immigrés représentent une concurrence sur le marché du travail et le problème des coûts engendrés par les demandeurs d'asile ont suscité le mécontentement croissant d'une partie de la population locale. A cela sont venus s'ajouter des conflits d'ordre culturel et religieux.

Après la fin de la guerre froide, à la crainte d'une invasion communiste s'est substituée dans les esprits une autre peur, en provenance du Sud et beaucoup plus difficile à appréhender — celle de hordes de demandeurs d'asile, de réfugiés et d'immigrés clandestins déferlant sur les régions riches du Nord et représentant une menace à la fois économique, politique et culturelle pour les démocraties occidentales. Au niveau des politiques publiques, cette crainte se traduit par l'émergence de la notion de "sécurité intérieure", qui s'articule avant tout et de façon très nette autour du problème de la relation aux étrangers, en particulier de ce qui touche à l'immigration et à l'asile. Désormais, les considérations sécuritaires, qu'elles se situent à un niveau national ou global, occupent une place centrale dans l'analyse des politiques migratoires.

Parallèlement, le processus d'intégration européenne est entré dans une nouvelle phase lorsque, en 1987, les Etats membres de la Communauté européenne ont ratifié l'Acte unique européen. Cette réforme institutionnelle correspondait à un renouvellement de l'engagement formulé dans le traité de Rome trente ans plus tôt. L'Acte est entré en vigueur le 1er janvier 1993.

Parmi les principes affirmés à cette occasion, il est apparu que la libre circulation des personnes constituait un objectif difficile à atteindre. Les différences existant entre les pays européens, de par leurs histoires respectives, ont joué un rôle primordial. La diversité des expériences en matière de migrations, de nationalité et de citoyenneté, fait que les Etats membres de l'Union européenne ont pris l'habitude d'apporter des réponses variées à cette question. Des désaccords considérables s'en sont suivis sur la façon de la résoudre. La majorité

des pays membres estime que la libre circulation des personnes implique la suppression de tout contrôle aux frontières intérieures de l'Union et des contrôles accrus aux frontières extérieures, tandis que quelques-uns souhaitent maintenir la vérification des entrées sur leur territoire. Ils sont néanmoins tous d'accord sur le fait que le droit à la libre circulation ne doit s'appliquer qu'aux citoyens des Etats membres de l'Union.

La mise en place du marché unique a mis en évidence les lacunes qui prévalent en matière de politiques migratoires. Dans ce contexte, l'impossibilité de tolérer l'existence parallèle et non coordonnée de politiques d'immigration et d'asile, ainsi que l'augmentation du risque d'immigration illégale due à la suppression des contrôles aux frontières, ont poussé les membres de l'Union européenne à agir. Ils ont tenté d'élaborer une politique commune en matière de migrations. C'est l'objet de notre première partie.

Dans le chapitre initial, nous examinerons les textes primordiaux pour la mise en place d'une politique migratoire commune, et nous étudierons les instances concernées de l'Union européenne, ainsi que l'évolution de leurs rôles respectifs. Le deuxième chapitre sera consacré à l'analyse des principaux organismes de coopération intergouvernementale au sein de l'Union, traitant des migrations. Nous verrons que le traité de Maastricht a amorcé une certaine "communautarisation" de ces processus, bien que très limitée pour l'instant.

Le dernier chapitre de la première partie abordera la question de l'accord et de la convention de Schengen. Cette approche nous semble particulièrement importante, dans la mesure où le processus de Schengen, à l'image de presque tout ce qui se fait entre les Etats membres de l'Union européenne en matière de migrations, est longtemps demeuré ambigu. D'une part, l'esprit dans lequel ce processus a vu le jour et s'est développé trouve en partie son origine dans la logique communautaire du "grand marché unique". D'autre part, il s'agissait clairement, dans un premier temps au moins, d'un mécanisme de coopération intergouvernementale — de nombreux aspects essentiels en témoignent.

L'ensemble de la première partie s'inscrit dans cette dialectique. Les quinze Etats membres de l'Union européenne ont pris conscience des limites de l'Etat national traditionnel dans l'appréhension des phénomènes migratoires. Ils ont entrepris de collaborer de plus en plus étroitement dans ce domaine. Les modalités de cette collaboration

restent pour l'instant incertaines. Bien que le traité de Maastricht contienne les germes susceptibles d'aboutir à une politique migratoire commune de l'Union et que le traité d'Amsterdam consacre cet objectif dans un nouveau titre "Libre circulation des personnes, asile et immigration", les avancées concrètes sont pour l'heure restées modestes. C'est pourquoi une analyse de cette ébauche de politique migratoire commune ne peut que paraître inaboutie, à l'image de l'objet étudié.

Il est difficile de porter un jugement sur un édifice inachevé. Nous n'avons pas voulu trancher entre les positions extrêmes qui dominent et s'affrontent dans le débat sur la gestation de la politique de l'Union européenne en la matière. Les milieux dirigeants, tant économiques que politiques, tiennent à la mise en place d'un grand marché unique sans frontières intérieures, avec pour corollaire le renforcement de ses frontières extérieures. Les organisations humanitaires, au contraire, récusent l'idée d'une "forteresse Europe" en devenir, repliée sur elle-même et sourde aux misères du tiers monde. A l'évidence, ces deux positions se réfèrent à des partis pris idéologiques et il est trop tôt pour tirer des conclusions sérieuses sur le sujet. Un tel débat reflète, en somme, l'état embryonnaire de la politique commune de l'Union européenne dans le domaine des migrations.

Face à ces incertitudes, la Suisse se montre elle aussi empruntée. A la différence de l'Union européenne, nous avons affaire à un Etat dont la politique migratoire est ancrée dans une tradition relativement ancienne. Le premier chapitre de la seconde partie (Chap. IV.) nous familiarisera avec les grandes lignes, présentes et futures, de la politique "à l'égard des étrangers". Nous nous arrêterons sur les convergences et les divergences qui rapprochent ou éloignent la Suisse de ses voisins européens.

Le cinquième chapitre montrera que la Suisse, confrontée à l'émergence d'une Europe sans frontières intérieures, doit agir sous peine de se voir dangereusement marginalisée, alors que d'importantes franges de sa population s'opposent avec virulence à toute forme supplémentaire d'intégration européenne.

Compte tenu de ces aspects, le dernier chapitre traitera de la marge de manœuvre que la Suisse possède encore dans deux domaines-clés concernant les politiques migratoires. Nous examinerons l'état de ses négociations avec l'Union européenne sur la libre circulation des personnes, puis la question d'un espace de *sécurité intérieure* à l'échelle

du continent. Dans cette perspective, le dossier de Schengen nous permettra de mettre en évidence notre angle d'attaque principal, à savoir le clivage entre coopérations intracommunautaire et intergouvernementale au sein même de l'Union européenne, et les répercussions qu'aura pour la Suisse le choix de l'une ou l'autre solution par les Etats membres de l'Union.

CHAPITRE PREMIER

Textes et instances de l'Union européenne

Le principe de la libre circulation des personnes

Le traité de Rome et l'Acte unique

Le traité de Rome du 25 mars 1957, qui institue la Communauté économique européenne, reflète la volonté des parties contractantes de créer un espace pourvu de trois libertés essentielles : la libre circulation des personnes, des services et des capitaux. Par la suite, on retrouve le terme d'“espace sans frontières intérieures” dans l'Acte unique européen, signé à Luxembourg le 28 février 1986. L'article 13 de l'Acte unique modifie le traité de Rome en lui ajoutant l'article 8A qui promeut l'idée de marché intérieur dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée. Le besoin de supprimer les formalités policières et douanières entre les Etats membres est dès lors clairement exprimé. Ainsi, l'abolition de tout contrôle aux frontières intérieures implique que le contrôle des ressortissants d'Etats tiers doit s'effectuer exclusivement aux frontières extérieures de la Communauté.

Notons que si l'article 8A prévoyait la libre circulation des personnes, des services et des capitaux pour le 1er janvier 1993, cette date n'entraînait en réalité aucune obligation pour les Etats membres. Tout au plus s'agissait-il de l'expression de la volonté politique de supprimer les contrôles aux frontières intérieures, si possible à cette date¹.

¹Gaëlle RENAULT, “Schengen, un modèle pour l'Europe pénale ?”, *Les Dossiers du Journal des Tribunaux*, No 6, Bruxelles, 1995, p. 49.

Le traité sur l'Union européenne

Le traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, concrétise l'idée de libre circulation des citoyens européens en leur reconnaissant le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres (art. 8A). Il réserve toutefois “les limitations et conditions prévues par le présent traité et par les dispositions prises pour son application”². Les exceptions existantes ne sont pas éliminées. Sur un plan pratique, l'innovation est donc minime.

Au niveau des principes, par contre, elle est considérable. La libre circulation ne relève plus d'une approche sectorielle. Elle devient un droit fondamental du citoyen de l'Union. Elle acquiert ainsi une importance inconnue jusqu'alors. L'admission de restrictions ne lui enlève pas son caractère de droit fondamental, car les libertés reconnues aussi bien par le droit interne que par le droit international sont également sujettes à des limitations. La reconnaissance du principe général pourrait d'ailleurs faciliter la suppression des entraves encore existantes³.

Le traité sur l'Union européenne et les migrations

Le principe de libre circulation des personnes, de même que la suppression des frontières intérieures physiques imposée par l'Acte unique, devraient concerner aussi bien les ressortissants extracommunautaires que les ressortissants communautaires, car la distinction entre ces deux catégories de personnes n'est possible que si l'on contrôle tout le monde⁴ “toute interprétation de l'article 8A qui conduirait à en limiter les effets aux seuls ressortissants communautaires priverait cette disposition de tout effet utile”⁴. La suppression des contrôles à l'égard des ressortissants d'Etats non membres implique elle-même une politique commune des visas. La coordination des politiques nationales des migrations, voire une politique migratoire commune s'imposent ensuite, de même que le renforcement des

² Art. 8A, §1 du Traité sur l'Union européenne (TUE).

³ Pierre GARRONE, *La libre circulation des personnes*, Zurich, Schulthess, 1993, p. 44.

⁴ SEC (92) 877 final, p. 3; cité par Pierre GARRONE, *La libre circulation des personnes*, p. 44.

contrôles aux frontières extérieures, du fait de leur suppression aux frontières intracommunautaires.

Le traité de Maastricht n'introduit pas une véritable politique communautaire dans le domaine des migrations. La plupart des règles sur les migrations en provenance d'Etats tiers ne figurent pas dans la partie révisant les actes fondateurs des Communautés, mais ont été introduites dans le chapitre relatif à la coopération dans les secteurs de la justice et des affaires intérieures (Titre VI, articles K). Malgré tout, l'harmonisation des droits nationaux et une coopération plus étroite entre Etats membres sont encouragées, afin notamment de réaliser l'objectif de la libre circulation des personnes (art. K.1 à K.8).

En revanche, la compétence des institutions européennes a été renforcée dans le domaine des visas⁵ l'article 100C permet au Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, de déterminer quels sont les pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres. En outre, le traité contient une clause évolutive⁶ par décision unanime, le Conseil peut proposer aux Etats de soumettre d'autres secteurs, tels que la politique d'asile, la question des frontières extérieures et la politique d'immigration, à la procédure valable en matière de visas. Une telle décision doit cependant être adoptée par les Etats membres conformément à leurs normes constitutionnelles respectives⁷. Une politique commune ne peut donc être introduite que par une procédure analogue à celle de la révision des traités fondateurs.

La Conférence intergouvernementale et le traité d'Amsterdam

Le concept de conférence intergouvernementale (CIG) désigne une négociation entre les gouvernements des Etats membres dont les résultats permettent de modifier les traités. Il a une importance majeure au niveau de l'intégration européenne où les changements dans la structure institutionnelle et juridique — ou plus simplement dans le contenu des traités — ont toujours été les fruits de conférences inter-

⁵ Art. K.9 du Traité UE.

gouvernementales (tels l'Acte unique européen et le traité sur l'Union européenne)⁶

La CIG qui s'est ouverte en mars 1996 à Turin est la sixième du genre. Après avoir tenu des réunions régulières, elle s'est conclue les 16 et 17 juin 1997 lors du Conseil européen d'Amsterdam. Les chefs d'Etat ou de gouvernement, réunis à cette occasion, sont parvenus à un accord sur le projet de traité d'Amsterdam sur la base des textes figurant dans le document CONF 4001/97. Il sera procédé à la mise au point juridique et à l'harmonisation finales indispensables des textes en vue de la signature du traité en octobre 1997 à Amsterdam.

Au niveau de la libre circulation des personnes, le nouveau traité met davantage l'accent sur la notion de sécurité. Il est question, dorénavant, de "maintenir et de développer l'Union en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'immigration, d'asile ainsi que de prévention de la criminalité et de la lutte contre ce phénomène"⁷ Le traité de Maastricht prévoyait déjà d'élargir la coopération entre les Quinze aux domaines de la justice et de la police, mais la méthode intergouvernementale appliquée s'est avérée peu satisfaisante. Désormais, une grande partie de la coopération dans le domaine de la justice et de l'intérieur sera soumise aux règles communautaires, notamment⁸ la participation de toutes les institutions et le contrôle de la légalité par la Cour européenne de Justice. Sont ainsi concernées la politique des visas⁹ les conditions d'octroi aux immigrants de permis de séjour, les procédures d'asile ou encore les règles de coopération judiciaire civile.

En vue d'établir peu à peu cet "espace de liberté, de sécurité et de justice" dans la Communauté, une période de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur du traité est prévue, pendant laquelle le Conseil

⁶ Site internet de l'Union européenne, Glossaire, *la réforme de l'Union européenne en 150 définitions*, p. 6.

⁷ Projet de Traité d'Amsterdam, CONF 4001/97, Chapitre 2, Modification de l'article B quatrième tiret du TUE.

⁸ Les articles 100 C et 100 D du TCE devraient être abrogés dans le nouveau Traité d'Amsterdam et remplacés par un nouvel article (Projet de Traité d'Amsterdam, CONF 4001/97, article B , Chapitre 2, Nouveau titre à insérer dans le TCE: Libre circulation des personnes, asile et immigration)

continuera de décider à l'unanimité. Après cette période, les procédures de décision communautaires pourront être appliquées⁹

Par contre, la coopération (directe ou par l'intermédiaire d'Europol) entre les polices et les autres autorités compétentes pour les affaires criminelles, restera inscrite dans un cadre intergouvernemental. Il en sera de même de l'entraide judiciaire pénale et des principaux objectifs de la coopération entre les Quinze¹⁰ : terrorisme, crime organisé, crimes contre les personnes et les enfants, commerce de drogue et d'armes, fraude et corruption internationales.

Le Conseil et le Comité K.4

Dans le traité de Maastricht

Selon les termes du traité sur l'Union européenne, les questions de justice et d'affaires intérieures sont regroupées dans le cadre dudit "troisième pilier". On y trouve une série de matières n'ayant pas de place ailleurs, mais que les Etats membres souhaitent envisager, telles que l'immigration, la politique d'asile, la coopération policière, la coopération judiciaire, etc.

D'inspiration nettement intergouvernementale, ces dispositions confortent le rôle des administrations nationales, puisque le troisième pilier ne porte pas atteinte "à l'exercice des responsabilités qui incombent aux Etats membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure"¹⁰. Dans ce cadre, le Conseil devient l'organe prépondérant de la sécurité intérieure en Europe¹¹, dans la mesure où il peut arrêter des positions communes, adopter des actions communes ou établir des conventions dans ces domaines¹². A cet égard, une collaboration est instaurée entre les services compétents des

⁹ Projet de Traité d'Amsterdam, CONF 4001/97, Chapitre 2, Nouveau titre à insérer dans le TCE: Libre circulation des personnes, asile et immigration, Articles A et B

¹⁰ Art. K.2 §2 du Traité UE.

¹¹ Paul MASSON, "La sécurité intérieure en Europe", République française, Sénat, *Les Rapports du Sénat*, No 117 (1994-1995), 7 décembre 1994, p. 8.

¹² Art. K.3 du Traité UE.

administrations des Etats membres, à savoir le Comité des représentants permanents (COREPER).

En outre, l'article K.4 institue un comité de coordination connu sous le nom de "Comité K.4", composé de hauts fonctionnaires chargés de formuler des avis à l'intention du Conseil, dans la perspective de l'harmonisation des politiques nationales dans ce domaine. Notons que la Commission est pleinement associée à ce processus et que les décisions du Conseil sont prises à l'unanimité. Le Comité K.4 se consacre actuellement à l'élaboration d'une structure complexe comprenant trois groupes directeurs, traitant de l'asile et de l'immigration (Groupe directeur I), de la lutte contre la drogue et de la coopération policière et douanière (Groupe directeur II), de la coopération judiciaire (Groupe directeur III). Un "Groupe horizontal" leur a été adjoint. Il régit le Système d'information européen (SIE) et son fonctionnement¹³.

L'importance du Comité K.4 n'est pas négligeable, dans la mesure où il pourrait favoriser l'incorporation, au sein de l'armature communautaire, des nombreux groupes intergouvernementaux travaillant dans les domaines de la "justice et des affaires intérieures". L'article K.6 favorise la participation du Parlement européen à ce processus, en permettant à ce dernier de poser des questions ou de formuler des recommandations à l'intention du Conseil — en attendant que ces matières soient transférées vers le "premier pilier" du traité de Maastricht, selon la suggestion de l'article K.9. Un tel transfert permettrait à la Commission, au Parlement et à la Cour de justice de Luxembourg d'exercer un contrôle accru. Les Etats membres manifestent toutefois de fortes réticences à renoncer à une partie de leur souveraineté en la matière¹⁴.

Les décisions des groupes intergouvernementaux, y compris le groupe de Trevi¹⁵, ont été intégrées dans la nouvelle structure par le Conseil des ministres de l'intérieur.

¹³ Voir le tableau 1, p. 20, concernant la coopération intergouvernementale dans les domaines "justice et affaires intérieures".

¹⁴ Farahnaz KARIM, "Migration and Security in the European Union System" (mémoire de diplôme, 1994), Université de Genève, Institut universitaire de hautes études internationales, p. 9.

¹⁵ Voir le Chap. II.

Dans le traité d'Amsterdam

Le traité d'Amsterdam doit réorganiser ces structures en profondeur. Le titre VI du traité sur l'Union européenne est passablement modifié et son étendue est restreinte, puisqu'il s'intitule désormais "Dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale". Plusieurs articles y ont été ajoutés, afin de mieux définir la nature de cette coopération. On relèvera notamment l'apparition d'un nouvel article K.1, qui précise que "l'objectif de l'Union est d'offrir aux citoyens un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice, en élaborant des actions en commun entre les Etats membres dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, en prévenant le racisme et la xénophobie et en luttant contre ces phénomènes"¹⁶. La coopération est renforcée entre les forces de police, les autorités douanières et les autres autorités compétentes dans les Etats membres, à la fois directement et par l'intermédiaire d'Europol. La collaboration s'intensifie également entre les autorités judiciaires et les autres autorités compétentes des Etats membres.

L'ancien article K.4 devient l'article K.8, sans subir de modifications significatives. Il en va de même pour les anciens articles K.6 et K.9, qui deviennent respectivement les articles K.11 et K.14. Signalons que le nouvel article K.14 voit sa portée réduite et son contenu simplifié par rapport à l'ancien article K.9, puisqu'il précise que le Conseil, statuant à l'unanimité à l'initiative de la Commission ou d'un Etat membre, et après consultation du Parlement européen, peut décider que des actions relevant des domaines visés à l'article K.1 relèveront du nouveau titre à insérer dans le traité instituant la Communauté européenne "Libre circulation des personnes, asile et immigration", en déterminant les conditions de vote qui s'y rattachent. Il recommande l'adoption de cette décision par les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

La Commission

¹⁶ Projet de Traité d'Amsterdam, CONF 4001/97, Titre VI du TUE, Insertion d'un nouvel article K.1.

Les propositions de la Commission

Entre 1985 et 1989, la Commission a présenté une série de propositions visant à prendre les mesures menant à l'abolition des contrôles aux frontières intérieures, sous forme de réglementations communautaires. Elle s'est heurtée à la résistance des Etats membres, pour qui ces matières ne relevaient pas des compétences communautaires, mais des compétences nationales, et devaient être réglées par un traité distinct¹⁷. Toutefois, un certain nombre de ces propositions ont été approuvées par les Douze au moment de la signature du traité de Maastricht. Il s'agissait de l'établissement d'une politique commune en matière de visas, de l'unification du traitement des demandeurs d'asile, de la surveillance commune de l'immigration clandestine, de l'organisation d'une immigration temporaire sous contrat à durée déterminée, d'une réforme du statut des populations non européennes installées en Europe, et de la coopération avec les pays d'émigration voisins (bassin méditerranéen et Europe orientale)¹⁸.

Par la suite, la Commission a développé et renforcé ses propositions sur les politiques d'immigration et d'asile, notamment dans sa communication au Conseil et au Parlement européen¹⁹. Elle prône le recours à une approche globale, comportant les éléments clés d'une politique d'immigration efficace, et impliquant une meilleure coordination entre l'Union et ses Etats membres dans les domaines de la politique étrangère, de la politique commerciale, de la politique de coopération au développement, ainsi que des politiques d'immigration et d'asile. En bref, il s'agit

- d'agir sur la pression migratoire, grâce à une information exacte, permettant de traiter les causes profondes du phénomène, et à des mesures en faveur de la paix, du respect des droits de l'homme et d'un développement économique, social et politique durable

¹⁷ Sylvie VAN DRIESSCHE, "La Convention d'application de l'Accord de Schengen et la problématique du droit des réfugiés en Europe occidentale", (mémoire de diplôme, 1993), Université de Genève, Institut universitaire de hautes études internationales, p. 6.

¹⁸ *The Financial Times*, 27 novembre 1991, cité par Ural MANÇO, "L'avenir incertain des communautés immigrées", *Le Monde diplomatique / Manière de voir*, No. 20, novembre 1993, p. 42.

¹⁹ COM (94) 23 final, Bruxelles, 23 février 1994.

- de maîtriser les flux migratoires, en définissant clairement les politiques d'admission et en faisant face aux formes de migrations irrégulières²⁰

- d'approfondir les politiques d'intégration en faveur des immigrés légaux, en harmonisant leur statut juridique et en créant des conditions économiques et socioculturelles propices.

Notons que la Commission n'opte pas pour une politique purement restrictive en la matière, puisqu'elle affirme que les politiques d'admission doivent respecter les obligations internationales et les traditions humanitaires en général²⁰.

La redéfinition du rôle de la Commission

Avec le traité sur l'Union européenne, le rôle de la Commission devient secondaire par rapport à celui du Conseil, pour ce qui concerne le troisième pilier²¹ elle perd le monopole de la proposition dont elle disposait dans les institutions communautaires issues du traité de Rome, au profit d'une compétence partagée avec les Etats²¹. En revanche, l'article K.4 précise en son deuxième paragraphe que la Commission est pleinement associée aux travaux menés dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures. En ce sens, il existe depuis peu au sein du Secrétariat général de la Commission une "Direction F", chargée de la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Elle est divisée en trois unités²² 1/contrôle des personnes aux frontières extérieures, immigration, asile²² 2/drogues, observatoire des drogues²² 3/coopération policière et judiciaire²².

On constate qu'aussitôt après l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, la Commission est intervenue dans les matières du titre VI en déposant, le 4 novembre 1993, un rapport sur la possibilité d'appliquer l'article K.9 à la politique d'asile. Depuis cette date, son intervention tend à la "communautarisation" de fait des procédures de négociation du traité. Ainsi, sans concertation avec les Etats membres, elle a cher-

²⁰ COM (94) 23 final, Bruxelles, 23 février 1994, p. 21.

²¹ Paul MASSON, "La sécurité intérieure en Europe", p. 8.

²² Serge BONNEFOI, *Europe et sécurité intérieure*, Paris, Delmas, 1995, p. 28.

ché à prendre l'initiative par le dépôt de plusieurs propositions d'actes, concernant entre autres le franchissement des frontières extérieures, la libre circulation des personnes, les politiques d'immigration et d'asile, la protection des intérêts financiers des Communautés, le plan d'action de l'Union européenne en matière de lutte contre la drogue (1995-99)²³.

La Commission justifie son action en relevant les avantages du recours à l'article 100C du traité CE, notamment en matière d'accélération du processus décisionnel, de transparence, de sécurité juridique et de clarification des objectifs. Elle souligne que ce recours permettrait d'assurer la participation du Parlement européen et de la Cour de justice à la prise de décision dans ce domaine. Pour ces raisons, elle s'est engagée, lors de la conférence intergouvernementale de 1996, qui est, selon elle, le lieu le plus adapté pour le promouvoir, à défendre le principe de la "communautarisation" de l'ensemble des domaines visés à l'article K.1, à l'exception de la coopération policière et de la coopération judiciaire en matière pénale²⁴. La volonté d'utiliser la "passe-elle" offerte par l'article K.9 semble partagée par le Parlement européen.

²³Paul MASSON, "La sécurité intérieure en Europe", pp. 19-20.

²⁴TOM (95) 566.

La position du Parlement européen

La lutte pour un rôle plus actif

Ces dernières années, le Parlement européen a opté pour un rôle plus dynamique dans la construction européenne, en particulier dans le domaine des migrations. Déplorant le caractère presque exclusivement intergouvernemental que revêt la coopération en matière de justice et d'affaires intérieures, il estime devoir prendre une part active à l'élaboration et à l'application des accords dans ce domaine. Mais il se heurte à l'intransigeance des gouvernements des Etats membres, peu enclins à entamer leur souveraineté.

Dans une résolution adoptée le 20 janvier 1994, le Parlement demandait l'ouverture de négociations en vue d'un accord interinstitutionnel relatif à sa participation dans le cadre du titre VI. Il définissait également une série d'orientations portant sur les modalités de son information et de sa consultation²⁵. Deux ans plus tard, il constatait que les problèmes identifiés alors n'avaient pas été résolus et que ses recommandations n'avaient pas été suivies d'effet. Dans une résolution adoptée le 14 décembre 1995, il déplore

“le non-respect par le Conseil des obligations d'information et de consultation du Parlement prévues par l'article K.6 du traité sur l'Union européenne, le manque de transparence des décisions, en général non publiées au *Journal officiel*, le recours à des instruments (résolutions, recommandations, conclusions, déclarations) non prévus par le traité ainsi que l'absence de volonté des Etats membres d'utiliser toutes les ressources du titre VI du traité en ce qui concerne les possibilités de vote à la majorité qualifiée, la compétence de la Cour de justice et la communautarisation de certaines matières”²⁶.

La position de fond

Sur le fond, le Parlement européen n'a pas opté pour une politique purement restrictive en matière de migrations et d'asile. Dans une

²⁵ JO C 44, du 14 février 1994.

²⁶ JO C 17, du 22 janvier 1996.

proposition de résolution du 12 juin 1987, par exemple, il dénonce “la politique en matière d'asile contraire aux droits de l'homme de certains Etats membres”, de même qu'un certain nombre de pratiques nationales jugées incompatibles avec les obligations internationales des pays membres²⁷.

Depuis 1991, il a émis un certain nombre de propositions concrètes portant sur les questions migratoires. Deux importantes résolutions, adoptées en 1992, expriment à la fois une préoccupation humanitaire envers les personnes nécessitant une protection internationale et une volonté de renforcer le statut légal des ressortissants d'Etats tiers résidant sur le territoire de l'Union, avec pour corollaire un renforcement des mesures prises à l'encontre des migrations illégales²⁸. Quant à la libre circulation des personnes, il estime qu'elle doit s'appliquer aussi bien aux ressortissants des pays tiers séjournant légalement sur le territoire communautaire qu'aux citoyens de l'Union.

Plus récemment, dans une résolution de 1995, le Parlement européen critiquait le caractère exclusivement répressif des décisions adoptées ou en cours d'élaboration en matière d'asile et d'immigration, et préconisait une interprétation large de la notion de réfugié, et l'adoption rapide d'une action commune contre le racisme et la xénophobie²⁹.

Le soutien à la Commission

Le pouvoir institutionnel du Parlement s'est accru avec le traité de Maastricht. Désormais, il s'agit pour lui de parvenir à exercer ce pouvoir au détriment des nombreux groupes intergouvernementaux, difficiles à contrôler, qui se sont constitués en parallèle. Dans cette optique, le Parlement européen a bien accueilli les propositions de la Commission allant dans le sens d'une “communautarisation” du troisième pilier en recourant à l'article K.9. En séance plénière, le 17 janvier 1994, les deux commissaires responsables de ces dossiers, Pdraig Flynn et Vanni d'Archirafi, ont indiqué que la portée des propositions

²⁷Parlement européen: Résolution sur le problème du droit d'asile, 12 mars 1987, *JO C* du 13 avril 1987.

²⁸Résolutions A3-0280/92 et A3-0337/92, citées par Farahnaz KARIM, "Migration and Security", p. 11.

²⁹*JO C* 17, du 22 janvier 1996.

de la Commission dans le domaine de l'immigration ne résidait pas seulement dans leur contenu³⁰, mais surtout dans le fait qu'elles transféraient sur le plan communautaire, grâce aux nouvelles compétences résultant du traité de Maastricht, ce qui était auparavant intergouvernemental.

Dans une résolution du 10 février 1994 concernant l'accord de Schengen, le Parlement relève l'insuffisance d'une procédure strictement intergouvernementale et appelle à la mise en œuvre rapide et efficace du troisième pilier, sur la base d'un accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission, qui comblerait le déficit démocratique dans le domaine de la justice et des affaires intérieures³¹.

³⁰Le contenu des ces propositions de la Commission reprend, pour l'essentiel, ce que les Douze (avec la Convention de Dublin) ou les Neuf de l'Accord de Schengen (la liste des pays soumis à visa) avaient déjà élaboré.

³¹JO C 61, du 28 février 1994.

CHAPITRE II

Les organismes intergouvernementaux

Les anciennes structures

Jusqu'à une date récente, les questions de migrations et d'asile étaient traitées à un niveau exclusivement intergouvernemental, les ministres de l'Intérieur des Douze supervisant et dirigeant le travail de divers organismes chargés de coordonner les politiques des Etats dans ce domaine.

Le groupe ad hoc immigration

Ce groupe a été établi à Londres en 1986 à l'initiative du Royaume-Uni qui, à cette époque, exerçait la présidence des Communautés européennes. Se réunissant au niveau ministériel, il est composé des ministres de l'Intérieur, auxquels peuvent s'ajouter de hauts fonctionnaires s'occupant des questions d'immigration. Bien qu'il dispose d'un secrétariat permanent au Conseil des ministres, il n'est pas une structure communautaire. La Commission participe à ses réunions avec le statut de "membre", et non en tant qu'institution communautaire ayant le droit de participer en vertu du droit communautaire¹.

Le groupe *ad hoc* immigration a été chargé d'élaborer plusieurs projets de conventions. Une seule d'entre elles, la convention de Dublin, a été signée jusqu'à aujourd'hui. Deux autres projets, la convention "parallèle" et la convention relative au franchissement des frontières extérieures, sont en attente.

La convention de Dublin

¹Antonio CRUZ, "1992, Europe et droit d'asile", *Actes des Troisièmes assises sur le droit d'asile*, Genève 1991, Centre Europe-Tiers Monde, pp. 65-67.

Signée le 14 juin 1990 par la totalité des membres de l'Union européenne, elle porte sur la détermination de l'Etat responsable d'une demande d'asile déposée dans l'un des Etats membres. Elle a pour objet de remédier aux dysfonctionnements résultant des déplacements inopinés des demandeurs d'asile d'un Etat à l'autre, et de leur donner la garantie que leur requête sera examinée par l'un des Etats membres. A cette fin, la convention fixe le principe de la responsabilité d'un seul Etat pour l'examen de la demande d'asile, et définit les règles communes de détermination de cet Etat. Elle n'a pas pour objet de modifier les règles d'examen des demandes d'asile et le statut de réfugié, qui demeurent du ressort des Etats dans le respect de leurs engagements internationaux, mais de régler les relations entre les Etats membres en fixant leurs obligations réciproques².

La convention "parallèle"

L'accès à la convention de Dublin est réservé aux Etats membres de l'Union européenne. Plusieurs Etats tiers, parmi lesquels les pays membres de l'AELE (dont la Suisse), les Etats-Unis et le Canada, ayant manifesté leur désir d'adhérer à un instrument international analogue, un autre projet de convention a été élaboré. On l'appelle "convention parallèle", parce que son texte est presque identique à celui de la convention de Dublin.

Bien que le projet soit prêt, le processus de négociations formelles avec les Etats intéressés ne pourra commencer qu'après la ratification de la convention de Dublin par tous les Etats de l'Union européenne³, soit à la fin 1997. En effet, l'Irlande l'ayant finalement ratifiée le 15 mai 1997, la convention de Dublin doit entrer en force le 1er septembre 1997 pour les douze anciens Etats membres (les trois nouveaux n'en font pas encore partie)⁴.

La convention relative au franchissement des frontières extérieures

² Serge BONNEFOI, *Europe et sécurité intérieure*, pp. 108-113.

³ Antonio CRUZ, *Schengen, Groupe ad hoc Immigration et autres instances européennes en vue d'une Europe sans frontières*, Bruxelles, Comité des Eglises auprès des migrants en Europe, 1993, pp. 18-19.

⁴ *Migration News Sheet*, juin 1997, pp. 5-6.

Elle aurait dû être signée en juin 1991 déjà, mais le contentieux entre le Royaume-Uni et l'Espagne à propos du statut de Gibraltar n'a toujours pas été réglé⁵.

Très proche de la convention de Schengen, elle en diffère sur deux points⁶ elle s'occupe du contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne sans établir de coopération policière entre Etats membres, et tend à renforcer les contrôles aux frontières extérieures sans s'occuper de la suppression des frontières intracommunautaires⁷.

Le groupe de Trevi

Créé le 1er juillet 1975, le groupe de Trevi est composé des ministres de l'Intérieur et de la Justice des Etats membres de l'Union européenne, auxquels il faut ajouter des représentants d'Etats tiers, comme les Etats-Unis, le Canada, la Suisse, la Norvège et le Maroc, qui participent de manière régulière à ses travaux. Une erreur largement répandue consiste à croire que le nom de Trevi est l'acronyme de "Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence Internationale". C'est une invention de journaliste — qui a eu un tel succès que certains hauts responsables de la Commission, du Conseil et du groupe lui-même sont persuadés de l'authenticité de son origine. En réalité, le nom du groupe provient simplement de la fontaine de Trevi à Rome, non loin de laquelle s'est déroulée sa première réunion⁸.

Le groupe de Trevi se caractérise par le secret de son fonctionnement, dans la mesure où il existe en l'absence de tout texte international ou communautaire. Son action vise à renforcer la coopération des services de police et de sécurité des Etats membres de l'Union européenne, à prévenir et à réprimer efficacement le terrorisme, le trafic de stupéfiants et la grande criminalité, ainsi que l'immigration clandestine organisée. Il apparaît nettement que le groupe de Trevi ne travaille pas de manière isolée, mais en collaboration avec diverses autres structures

⁵Antonio CRUZ, *Schengen, Groupe ad hoc Immigration et autres instances européennes en vue d'une Europe sans frontières*, pp. 18-19.

⁶Harahnaz KARIM, "Migration and Security", pp. 13-14.

⁷Antonio CRUZ, *Schengen, Groupe ad hoc Immigration et autres instances européennes en vue d'une Europe sans frontières*, p. 20.

de coopération internationale, telles que l'OIPC/Interpol, le Comité exécutif Schengen, etc.⁸.

En fait, il y a plusieurs groupes de Trevi. Ils ont été mis en place progressivement et se sont spécialisés au sein du canevas général de départ. L'un d'eux, le groupe de Trevi 92, a été créé en 1989 pour traiter des questions policières liées à la suppression des frontières intérieures de la Communauté européenne, notamment en ce qui concerne un éventuel "déficit de sécurité". Le groupe de Trevi 92 a élaboré un programme d'action relatif au renforcement de la coopération en matière de terrorisme et d'autres formes de criminalité organisée, conformément au programme de base défini à Dublin en juin 1990. Celui-ci inclut, entre autres, des formes de coopération relatives aux règles de contrôle policier aux frontières externes, à l'immigration clandestine, à l'identification des étrangers indésirables et au Système d'information européen (SIE)⁹.

Le Comité K.4, constitué le 30 novembre 1993, renforce cette coopération par la création d'une structure permanente, au sein de laquelle les décisions de Trevi sont incorporées. Malgré cela, l'approche du groupe demeure fort contestée, notamment par Amnesty International, parce qu'elle lie la lutte contre la criminalité (terrorisme, drogue, etc.) à la politique en matière d'asile qui, elle, relève du domaine humanitaire¹⁰.

Le groupe des coordinateurs

La prolifération des groupes de travail, le chevauchement inévitable de leurs activités et le retard inquiétant de la mise en place des mesures compensatoires pour la réalisation d'un espace sans frontières, ont amené le Conseil européen de Rhodes (décembre 1988) à décider de créer un autre organisme intergouvernemental, le "groupe des coordinateurs sur la libre circulation des personnes", appelé aussi "groupe de Rhodes"¹¹. Il est composé de hauts fonctionnaires des Etats mem-

⁸ Serge BONNEFOI, *Europe et sécurité intérieure*, pp. 21-28.

⁹ Antonio CRUZ, *Schengen, Groupe ad hoc Immigration et autres instances européennes en vue d'une Europe sans frontières*, pp. 20-22.

¹⁰ Brits W. HONDIUS : "Legal Aspects of the Movement of Persons in greater Europe", *Yearbook of European Law* 10 (1990), pp. 291-307.

¹¹ Antonio CRUZ, *Schengen, Groupe ad hoc Immigration et autres instan-*

bres. Au contraire du groupe de Trevi ou du groupe *ad hoc* immigration, il travaille sur mandat du Conseil européen, ce qui rend la Commission et le Conseil des ministres compétents pour répondre aux éventuelles questions du Parlement à son propos¹².

Le groupe a pour vocation d'animer et de lier les travaux menés dans les diverses enceintes communautaires de coopération relatives à la libre circulation des personnes. Il s'occupe donc de la préparation, de la coordination, de l'application des mesures compensatoires prises pour procéder à une véritable libre circulation des personnes et, partant, à la suppression des contrôles aux frontières intérieures¹³. Ces mesures ont été enregistrées dans le "Document de Palma", adopté à l'issue d'une réunion à Palma en 1989. Ce document évoque toutes les matières traitées dans la convention de Schengen, de la coopération policière à l'harmonisation du droit d'asile, en passant par le contrôle du trafic des stupéfiants et du terrorisme.

Le groupe des coordinateurs a été institutionnalisé par le traité sur l'Union européenne (art. K.4).

Les réformes

Les réformes issues du traité de Maastricht

La présentation des diverses institutions qui s'occupent des migrations en Europe montre la confusion et le mystère qui règnent à propos des activités des instances intergouvernementales. D'une part, l'absence de concertation et de division du travail conduit au chevauchement d'un certain nombre d'initiatives. D'autre part, la complexité du système et de ses interconnexions rend le contrôle démocratique aléatoire. S'il est vrai que le système parlementaire de chaque État membre prévoit la possibilité de contrôler ces activités, l'application des procédures d'interpellation et d'examen est loin d'être évidente, dans la mesure où les informations sur l'existence, la composition et le mandat des instances intergouvernementales sont souvent lacunaires. Du 17 au 19 mars 1993 eut lieu à Bruxelles une rencontre entre la

ces européennes en vue d'une Europe sans frontières, p. 17.

¹²Harahnaz KARIM, "Migration and Security", pp. 14-15.

¹³Serge BONNEFOI, *Europe et sécurité intérieure*, p. 18.

Commission des libertés publiques et des affaires intérieures du Parlement européen et les présidents des commissions correspondantes des Parlements nationaux. Elle était consacrée à la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Le manque d'information et de transparence des activités intergouvernementales y fut unanimement critiqué¹⁴.

L'un des objectifs du traité sur l'Union européenne est de développer une coopération étroite dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (art. B du traité de Maastricht). En outre, la clause évolutive introduite par l'article K.9 révèle la volonté d'intégrer dans le troisième pilier (dispositions sur la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures) les matières qui concernent les divers groupes intergouvernementaux que nous avons évoqués. Dans les faits, on observe la mutation de l'ancienne structure de coopération intergouvernementale en une nouvelle structure provisoire (voir le Tableau III).

Dans le nouvel organigramme, la fonction exécutive des ministres de l'Intérieur est institutionnalisée par celle du Conseil, lui-même assisté par le COREPER. Le Comité K.4 assume les tâches du groupe des coordinateurs. Les autres groupes intergouvernementaux ont été rebaptisés et répartis à l'intérieur de Groupes directeurs supervisant de nombreux sous-groupes. La Commission est représentée à tous les niveaux de cette structure, qui est présidée par le Conseil (art. K.4 § 2), lui-même tenu d'informer et de consulter le Parlement européen (art. K.6).

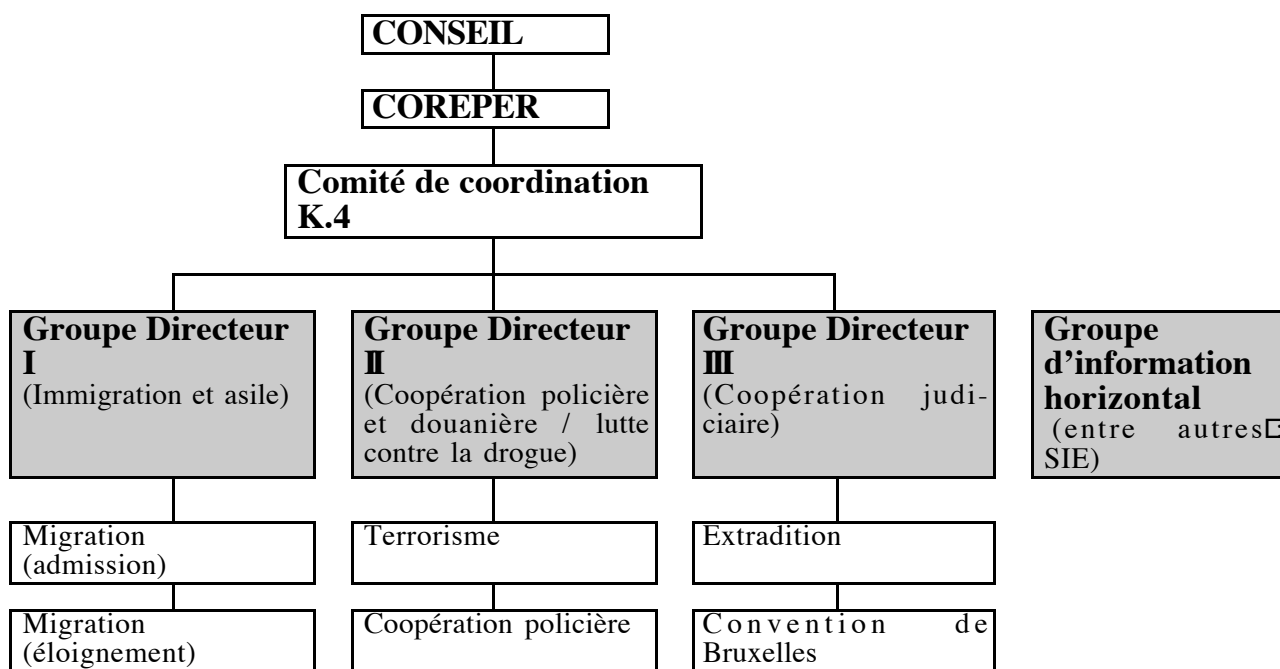
On constate que la nouvelle structure est composée de cinq niveaux de prise de décision. Elle est donc plus complexe que l'ancienne, qui en comptait trois. Cette situation suscite un certain nombre de critiques, qui soulignent entre autres que l'intégration des nombreux groupes intergouvernementaux dans le troisième pilier n'apporte guère d'amélioration. Pourtant, s'il est vrai que le nouveau mécanisme tend à freiner le processus de prise de décision tout en maintenant le secret autour des activités du Comité K.4 et des groupes qui lui sont subordonnés, il faut aussi lui reconnaître le mérite de regrouper les aboutissants de toutes les institutions concernées à Bruxelles, entre les mains

¹⁴Antonio CRUZ, *Schengen, Groupe ad hoc Immigration et autres instances européennes en vue d'une Europe sans frontières*, p. 2.

du Conseil qui, à son tour, est tenu de rendre public le résultat de ses travaux¹⁵.

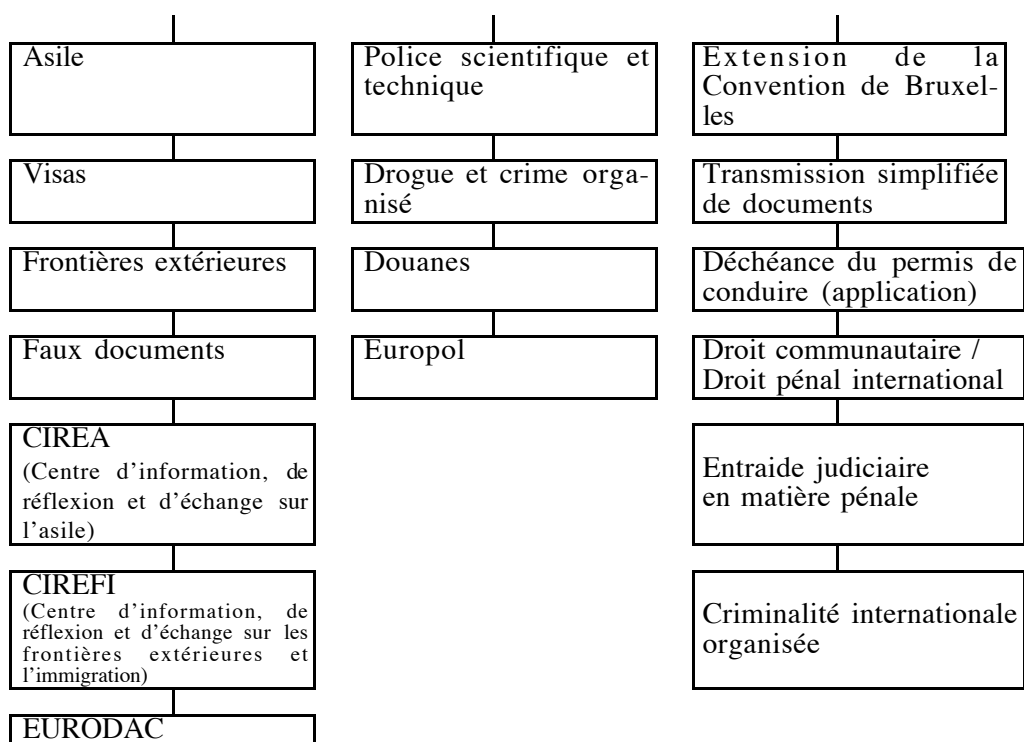
De façon générale, il semble que, ces modifications de forme mises à part, rien de ce qui constituait l'ancienne structure de coopération intergouvernementale n'ait été véritablement mis en cause. Malgré les efforts d'un certain nombre d'Etats membres et du Parlement européen, le traité de Maastricht renforce la légitimité des instances intergouvernementales, lorsqu'il s'agit de questions ayant des liens avec des dispositions du traité de Rome. Pour la première fois, pourtant, il stipule que les "dépenses administratives entraînées pour les institutions (communautaires)" par les activités intergouvernementales (non communautaires) "sont à la charge du budget des Communautés européennes" (art. K.8 § 2)¹⁶. Cet article fait entrevoir l'esquisse d'une avancée qui serait décisive, vers la communautarisation des activités intergouvernementales dans le domaine de la justice et des affaires intérieures□la possibilité offerte au Conseil

Tableau I
Structure provisoire de la coopération intergouvernementale
sous le troisième pilier du TUE (Justice et Affaires intérieures)



¹⁵ Farahnaz KARIM, "Migration and Security", p. 15.

¹⁶ Antonio CRUZ, *Schengen, Groupe ad hoc Immigration et autres instances européennes en vue d'une Europe sans frontières*, p. 1.



Source □ Nils ÖBERG, Commission européenne, 12 février 1996.

de porter au budget communautaire l'ensemble des dépenses relatives à la mise en œuvre de cette politique, donnerait un rôle non négligeable aux institutions européennes, notamment au Parlement. Un tel règlement des modalités financières est susceptible d'ouvrir la porte à la communautarisation de l'ensemble du processus.

Quoi qu'il en soit, il ne faut jamais perdre de vue le fait que toutes les matières abordées par le troisième pilier du traité sur l'Union européenne sont reprises dans l'accord et la convention de Schengen. Les deux processus agissent fortement l'un sur l'autre, puisque c'est le système communautaire qui inspire et suscite le système de Schengen. A son tour, ce dernier constitue une sorte de "laboratoire" de sécurité intérieure, limité aux Etats membres. Ses champs d'action seront, à terme, totalement intégrés dans la structure communautaire.

Les réformes envisagées pour le traité d'Amsterdam

Le traité d'Amsterdam devrait bouleverser l'ancienne structure en profondeur, les compétences en matière de visa, d'asile et d'immigration étant désormais soumises aux règles communautaires.

Elles seront déplacées au premier pilier, avec toutefois des dérogations (Royaume-Uni, Irlande, Danemark) et des limitations.

En revanche, la coopération entre les polices et les autres autorités compétentes pour les affaires criminelles demeure inscrite dans un cadre intergouvernemental, toujours à la charge du budget communautaire (l'article K.8 devient l'article K.13).

L'accord de Schengen devrait être, quant à lui, transféré en majeure partie dans le premier pilier.

CHAPITRE III

Le processus de Schengen

La genèse du processus de Schengen

Le processus de Schengen est directement issu de l'idée d'un espace européen dépourvu de frontières intérieures. Au niveau théorique, il s'inspire des dispositions contenues dans le titre III du traité de Rome concernant "la libre circulation des personnes, des services et des capitaux", qui offre les bases nécessaires.

Au niveau pratique, l'exemple des pays du Bénélux paraît déterminant. Le 4 février 1958, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas ont signé le traité instituant l'Union économique Bénélux, entré en vigueur le 1er novembre 1960, dont l'article 1 institue une "[...] union économique comportant la libre circulation des personnes, des marchandises, des capitaux et des services". L'objectif de ce traité est le même que celui du traité de Rome. La différence réside dans la plus grande rapidité d'intégration prévue pour le Bénélux. Les outils de coopération qui en découlent ont essentiellement un caractère économique. La notion de sécurité intérieure n'est pas prise en compte et le traité ne comporte pas de références à une coopération policière, en dehors de l'harmonisation de certaines règles ou autorisations administratives. Dans les faits, cela se traduit par la définition de normes communes dans différents domaines concernés par les contrôles aux frontières extérieures du territoire du Bénélux. La législation sur les étrangers y tient une part importante, alors même qu'en 1960 la criminalité internationale n'a pas le même impact sur la notion de sécurité, et que les problèmes liés au droit d'asile se posent avec moins d'acuité qu'aujourd'hui.

¹ Wendelin HREBLAY, *La libre circulation des personnes et les accords de Schengen*, Paris, Presses universitaires de France, 1994, pp. 1-5.

Un autre événement décisif est à l'origine de l'accord de Schengen. Il s'agit de la décision prise par la France et l'Allemagne, en 1984, de négocier de manière bilatérale la libre circulation des personnes, des biens et des capitaux, à la suite du blocage de nombreux postes frontière par des chauffeurs de camions assurant les transports routiers internationaux, exaspérés par les lenteurs administratives.

Cette action spectaculaire, qui dura plusieurs jours, fit prendre conscience à certains Etats membres des Communautés européennes du décalage qui existait entre les réalités économiques, le discours politique sur l'Europe et la pratique quotidienne des administrations. Les gouvernements se devaient de réagir, notamment ceux qui se voulaient les principaux chantres de la construction européenne. La France et l'Allemagne, en signant le 13 juillet 1984 l'accord de Sarrebruck, ont concrétisé les premières mesures visant à la suppression graduelle du contrôle des personnes aux frontières des deux pays². Les conséquences pratiques immédiates de cet accord ont été l'amorce d'une simplification de la surveillance des véhicules sur la frontière commune, l'harmonisation de la politique des visas et une coopération policière.

Pour ce qui est de la construction européenne, l'accord de Sarrebruck peut être considéré comme un succès, dans la mesure où il aboutit à la mise en place d'un processus de négociations à plus large échelle. Les pays du Bénélux demandent à y être associés dès février 1985.

Enfin, le 14 juin 1985, la Belgique, la République fédérale d'Allemagne, le Luxembourg, la France et les Pays-Bas signent à Schengen, petit village luxembourgeois aux confins des pays partenaires, un accord visant “[...] le libre franchissement des frontières intérieures par tous les ressortissants des Etats membres et [...] la libre circulation des biens et des services”.

L'accord et la convention de Schengen

L'accord de Schengen proprement dit constitue en réalité une sorte de catalogue de mesures générales à prendre par les Etats. Il fallait encore en préciser les modalités d'application. Celles-ci ont été

²Wendelin HREBLAY, *La libre circulation des personnes*, pp. 4-5.

définies dans la convention d'application de l'accord de Schengen, signée le 19 juin 1990³.

La "substantifique moelle" de l'accord de Schengen et de sa convention d'application est le renvoi des contrôles douaniers aux frontières extérieures. Selon l'optique qui a présidé à la rédaction de ces deux ouvrages, la suppression des contrôles aux frontières communes constitue une marque supplémentaire de confiance entre Etats—ceux-ci devront mutuellement admettre que leurs territoires sont désormais protégés grâce aux contrôles effectués par d'autres Etats aux frontières externes de l'—espace Schengen". Notons que la notion de frontières externes inclut les aéroports, dans la mesure où ils sont desservis par des lignes aériennes transportant des passagers venant de, ou se dirigeant vers des aéroports extérieurs à l'espace commun.

La suppression des contrôles aux frontières intérieures

Selon l'article 2, §1 de la convention d'application, "les frontières intérieures peuvent être franchies en tout lieu sans qu'un contrôle des personnes soit effectué." Toutes les personnes sont concernées, mais leur marge de liberté varie selon la catégorie à laquelle elles appartiennent. On distingue (art. 1er) les étrangers et les ressortissants communautaires.

L'accord de Schengen est pleinement applicable aux ressortissants des Etats membres de l'Union européenne (UE), même si leur Etat d'origine n'est pas partie à l'accord. Leur liberté de circulation dans l'UE n'est plus liée, désormais, à la réalisation d'un but économique. Elle devient une liberté en soi⁴.

Pour ce qui concerne les étrangers, c'est-à-dire "toute personne autre que les ressortissants des Etats membres des Communautés européennes" (art. 1er), ils doivent remplir les conditions générales prévues à l'article 5, c'est-à-dire ne pas être signalés aux fins de non-admission et ne pas être considérés comme pouvant compromettre l'ordre public, et se déclarer dès leur arrivée (art. 22) dans les conditions fixées par chacune des parties contractantes (à l'entrée ou

³Gaëlle RENAULT, "Schengen, un modèle pour l'Europe pénale?", pp. 49 et suiv.

⁴Henri de LARY, *La libre circulation des personnes dans la CEE*, Paris, Presses universitaires de France, 1992, p. 13.

dans les trois jours à partir de celle-ci). Les étrangers déjà autorisés à résider dans l'un des États parties à l'accord (art. 21) “peuvent, sous le couvert de ce titre ainsi que d'un document de voyage [...] circuler librement pendant une période de trois mois au maximum sur le territoire des autres Parties Contractantes”.

La convention d'application distingue trois types d'étrangers□

- ceux qui ne sont pas soumis à l'obligation de visa (art. 20) ;
- ceux qui sont soumis à un régime de visa pour les séjours de courte durée (art. 9 à 17) ;
- ceux qui sont soumis à un visa de long séjour (soit plus de trois mois) (art. 18)□ce dernier visa est national et non uniforme, c'est-à-dire qu'il est délivré par l'une des parties contractantes. Il permet seulement de transiter sur le territoire des autres parties contractantes.

Les frontières extérieures, terrestres ou maritimes, sont clairement définies. L'article 3 précise qu'elles “ne peuvent en principe être franchies qu'aux points de passage frontaliers et durant les heures d'ouverture fixées”. Des sanctions doivent être instaurées à l'encontre de leur franchissement non autorisé.

Dans le cas des aéroports (art. 4), le caractère — intérieur ou extérieur — de la frontière est déterminé par la nature du vol qui arrive ou qui quitte l'aéroport et qui transporte à la fois, cela va sans dire, des passagers communautaires et étrangers.

Pour cette raison, à partir de 1993, “les passagers d'un vol en provenance d'États tiers, qui embarquent sur des vols intérieurs, seront au préalable soumis, à l'entrée, à un contrôle de personnes ainsi qu'à un contrôle de bagages à main dans l'aéroport d'arrivée du vol extérieur.” A l'inverse, “les passagers d'un vol intérieur qui embarquent sur un vol à destination d'États tiers seront au préalable soumis, à la sortie, à un contrôle de personnes et à un contrôle des bagages à main dans l'aéroport de départ du vol extérieur”.

Il s'ensuit que tous les vols reliant des aéroports appartenant à l'espace commun seront réputés vols intérieurs et que tous les aéroports d'où partent ou qui reçoivent des vols extérieurs devront prévoir des aménagements permettant la séparation des zones “intérieures” et “extérieures”, ainsi que la réalisation des contrôles.

Les mesures compensatoires à la liberté de circuler

Il est possible de distinguer deux types de mesures visant à compenser la liberté de circuler à travers les frontières intérieures de l'Union européenne□

— les mesures générales (coopération policière, coopération judiciaire, coopération en matière de vente d'armes, de trafic de stupéfiants, de lutte contre le grand banditisme) et la politique commune en matière de lutte contre l'immigration clandestine (harmonisation des dispositions pénales visant en particulier les passeurs)□

— les mesures immédiates, qui doivent être prises rapidement et simultanément par tous les Etats parties, afin d'éviter l'affaiblissement de la protection de l'espace commun. On peut en retenir quatre□

1) Renforcement des contrôles aux frontières extérieures (art. 6) et coopération entre autorités. Ce renforcement est effectué selon des principes uniformes, dans le cadre des compétences nationales, en tenant compte des intérêts de toutes les parties contractantes et pour les territoires de ces parties. En outre, des unités mobiles surveilleront la frontière extérieure entre les points de passage frontaliers. Parmi ces mesures renforçant la sévérité, citons celles qui instituent des amendes pour les transporteurs d'étrangers en situation irrégulière (art. 26).

2) Politique commune vis-à-vis des pays tiers en matière de visas de court séjour. Au-delà de la définition d'un visa commun et des conditions identiques de délivrance, les Etats parties “s'engagent à adopter une politique commune en ce qui concerne la circulation des personnes et notamment le régime des visas” (art. 9). Ils s'engagent à poursuivre l'harmonisation de leur politique en matière de visas. De fait, les premiers signataires de l'accord de Schengen ont mis au point une liste commune de pays soumis à visa, comportant 110 pays, et s'engageant à ne pas la modifier sans l'accord des autres parties.

3) Politique commune à l'égard des demandeurs d'asile. Ces derniers ont posé des problèmes aux négociateurs de la convention d'application de Schengen. Non seulement ils sont nombreux, même si peu d'entre eux bénéficient en définitive de la qualité de réfugiés, mais ils entrent souvent sans visas ni documents en règle sur le territoire de l'Etat “de premier accueil”. Par ailleurs, leur qualité de demandeurs d'asile leur confère un statut spécial, en attendant la décision définitive les concernant. Enfin, ils ont tendance à se

déplacer d'un Etat à l'autre et à déposer des demandes d'asile multiples. Dans le cadre d'un espace sans frontière divisé en plusieurs Etats souverains, la situation pouvait devenir intenable. Les articles 28 à 38 de la convention d'application sont conçus pour résoudre ces difficultés tout en respectant la convention de Genève. Ils prévoient les règles permettant de déterminer l'Etat responsable du traitement d'une demande d'asile. Ces articles sont directement à l'origine de la convention dite de Dublin (15 juin 1990) qui établit les mêmes règles, mais pour l'ensemble des Etats membres de l'UE.

4) Le Système d'information Schengen. C'est sur ses possibilités de contrôle et de surveillance que repose le "système Schengen". Selon l'article 7, "les Parties Contractantes se prêteront assistance et assureront une coopération étroite et permanente [...] elles procéderont notamment à l'échange de toutes les informations pertinentes et importantes à l'exclusion des données nominatives à caractère individuel [...]". Le titre IV de la convention d'application est entièrement consacré à ce Système d'information. L'article 92 fait obligation à chaque partie contractante de participer à sa création et à son entretien. L'architecture technique du système, sa finalité et les obligations générales de chaque partie contractante y sont développées.

L'application du principe de la libre circulation des personnes

1) Pour les citoyens de l'Union européenne

En fait, deux catégories de citoyens de l'UE profitent des nouvelles politiques migratoires. Ce sont les ressortissants communautaires qui résident dans leur pays d'origine et qui bénéficient des pleins droits de citoyenneté, comprenant notamment la liberté de circulation pour les biens, les capitaux et la personne, et les ressortissants communautaires qui ne résident pas dans leur pays d'origine. Ceux-ci bénéficient également de la triple liberté de circulation, ainsi que du droit de vote aux élections européennes. Dès 1997, ils pourront participer aux élections locales⁵. Ainsi, tous les citoyens de l'UE, que leur pays fasse partie de Schengen ou non, auront le droit de se déplacer

⁵ Commission européenne, "Rapport de la Commission sur la citoyenneté de l'Union", 21 décembre 1993, citée par Farahnaz KARIM, "Migration and Security", pp. 26-27.

librement au sein de l'Union. De même, ils seront tous soumis à des contrôles aux frontières extérieures de l'espace de Schengen.

2) Pour les ressortissants de pays tiers

Pour ce qui concerne l'entrée des étrangers, plusieurs mesures sont mises en place pour renforcer les contrôles, bien que les frontières intérieures soient supprimées☐

- ils devront se présenter aux points de passage obligatoires☐
 - un contrôle approfondi devra être effectué à l'entrée et à la sortie du territoire (art. 5 et 6 de la convention)☐
 - ils devront se déclarer à la partie contractante concernée chaque fois qu'ils franchissent une frontière intérieure de l'espace (art. 22)☐
- ceux qui ne le feront pas pourront être expulsés (art. 23).

Ces éléments, auxquels s'ajoutent les contrôles mobiles qui sont appelés à se renforcer, limitent considérablement la liberté de circulation des étrangers à l'intérieur du territoire Schengen. La discrimination est encore plus manifeste à l'égard des ressortissants extracommunautaires qui résident dans l'UE. Bien qu'ils soient autorisés à circuler pendant trois mois sans visa dans l'espace de Schengen, ils sont sujets aux mêmes contrôles que les non-résidents, ce qui en fait un peu des Européens de seconde classe ne bénéficiant ni de la libre circulation, ni du droit de vote aux élections locales, ni du droit de travailler dans les administrations publiques. En outre, on peut craindre que les "contrôles au faciès" ne pénalisent certains d'entre eux.

Les visas

Les articles 9 et 10 de la convention appellent à une harmonisation des politiques des visas menées par les États signataires, précisément pour ce qui est des visas de courte durée (trois mois).

Notons que cette tâche a déjà été reprise par les institutions communautaires, dans l'article 100C du premier pilier du traité de Maastricht, qui permet au Conseil de décider à l'unanimité, sur la base d'une proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, quels sont les États tiers dont les ressortissants

sont soumis au visa pour franchir les frontières de l'UE. Le 10 décembre 1993, la Commission a ébauché une liste de 127 pays⁶.

Force est de constater que ces politiques imposent aux étrangers des conditions cumulatives. Si un Etat membre refuse de délivrer un visa, ils ne peuvent recourir auprès d'aucun autre Etat de l'UE. Ces derniers sont liés réciproquement par leurs décisions négatives.

Par ailleurs, cette procédure d'harmonisation est basée sur le plus haut dénominateur commun. L'Italie, par exemple, n'exigeait pas de visas pour les ressortissants des pays du Maghreb. Elle a dû se conformer à l'attitude des autres parties contractantes. De même, l'Espagne a-t-elle été contrainte d'imposer le visa aux ressortissants cubains et dominicains.

On le voit, l'harmonisation en matière de visas a pour effet de renforcer la sévérité à l'égard des étrangers. La liste des pays dont les citoyens doivent se procurer un visa pour pénétrer dans l'UE est étudiée avec attention, comme le notait Amnesty International en 1991⁷ : « Dans la plupart des pays, dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa avant d'être autorisés à entrer sur le territoire des Etats contractants, existent des violations des droits de l'homme sérieuses, répandues et systématiques »⁷. Ceci nous amène à souligner le sort réservé aux requérants d'asile, pour qui il est quasiment impossible de se procurer un visa, voire un passeport en règle. Les requérants dépourvus de papiers de légitimation pourraient à l'avenir éprouver d'énormes difficultés à déposer leur demande d'asile, car ils risquent de se voir irrémédiablement refoulés aux postes frontière. En outre, la mise en place du Système d'information Schengen rend impossible une démarche auprès d'un autre Etat membre, en cas de rejet de la demande d'asile.

En somme, la libre circulation des personnes prônée par le « processus Schengen » ne concerne réellement que les citoyens titulaires d'un passeport de l'UE. Pour les autres, les entraves à la liberté de circulation se trouvent renforcées. Le problème éthique de la « forteresse Europe », telle que la décrivent certains auteurs, est posé.

⁶ Harahnaz KARIM, "Migration and Security", p. 29.

⁷ Amnesty International, *Europe, droits de l'homme et nécessité d'une politique d'asile équitable*, Londres, Amnesty International, novembre 1991, p. 10.

Les mécanismes institutionnels

Avant l'entrée en vigueur de l'accord de Schengen, la structure instituée se présentait sous une forme pyramidale. En haut, les ministres ou secrétaires d'Etat (en règle générale les ministres des Affaires étrangères) se réunissaient pour prendre les décisions préparées, à l'échelon immédiatement inférieur, par le Groupe Central (appelé Groupe central de négociation, pendant la phase d'élaboration). Cet organe, composé de hauts fonctionnaires provenant essentiellement des ministères de Affaires étrangères, de la Justice et de l'Intérieur, dirigeait et coordonnait les travaux confiés aux différents groupes et sous-groupes. Parmi ces derniers figuraient, par exemple, le groupe I (Police et Sécurité) avec ses sous-groupes (Stupéfiants, Armes et Experts Juristes), le groupe d'orientation Système d'information Schengen (SIS), avec les groupes techniques chargés de sa mise en place, etc.

Dans la phase de fonctionnement de l'accord, les mécanismes institutionnels sont prévus par le texte de la convention d'application (titre VII, art. 131 à 133).

L'article 131 stipule qu'un Comité exécutif est institué pour veiller à l'application correcte de la convention. Des compétences particulières lui sont attribuées par différents articles. Sur la question du franchissement des frontières extérieures (art. 3), par exemple, des exceptions concernant le petit trafic frontalier ou la pêche côtière et les bateaux de plaisance relèvent de son autorité. Dans le même domaine, l'article 8 prévoit qu'il prend les décisions relatives aux modalités pratiques du contrôle et de la surveillance des frontières. En matière de visas, l'article 17 lui confie la tâche d'arrêter des règles communes pour l'examen des demandes, de veiller à leur application correcte et de les adapter aux nouvelles situations et circonstances. Le Comité exécutif, toujours en matière de visas, est encore compétent pour décider quelles instances sont chargées de leur délivrance, quelle sont leurs forme et contenu, quels droits seront perçus, etc.

En fait, il est chargé de régler tous les problèmes, petits et grands, que pose le fonctionnement de Schengen, qu'il s'agisse de situations que la convention n'a pas prévues, ou de règles dont l'application s'avère difficile ou requiert des ajustements.

Chaque partie contractante dispose d'un siège au Comité exécutif (art. 132). Elle est représentée par un ministre responsable de la mise en œuvre de la convention. Il peut se faire assister par les experts de son choix, qui assisteront aux délibérations. Le Comité statue à l'unanimité. Il règle son fonctionnement et peut prévoir une procédure écrite pour la prise de décision (art. 132, al. 2). En vertu de ce texte, un règlement intérieur du Comité exécutif a été adopté. Il traite de problèmes tels que la rotation de la présidence, la forme et les délais des convocations, la procédure d'adoption des décisions, la consultation éventuelle des autorités nationales par un Etat, la forme sous laquelle les décisions sont arrêtées, la préparation des réunions du Comité exécutif par des groupes d'experts, etc.

Un point important est réglé à l'alinéa 3 de l'article 132, qui précise qu'à la demande du représentant d'une partie contractante, la décision définitive concernant un projet sur lequel le Comité exécutif a statué peut être reportée à deux mois au maximum après la présentation du projet. Ceci permet la consultation, sous une forme appropriée, des parlements nationaux.

L'alinéa final de l'article 132 précise que le Comité exécutif peut créer, pour préparer les décisions ou pour d'autres travaux, des groupes de travail composés de représentants des différentes administrations. On peut prévoir que la structure en pyramide sera maintenue pour préparer les réunions du Comité exécutif.

Signalons que la construction de Schengen ne prévoit pas de mécanismes de recours juridictionnels, notamment contre les décisions du Comité exécutif. Ce reproche, soulevé lors de la procédure de ratification aux Pays-Bas, a amené les signataires de l'accord à charger un groupe de travail d'étudier de la question et d'examiner si des compétences ne peuvent pas être attribuées à la Cour de justice des Communautés européennes⁸.

Membres et non-membres

⁸ Charles ELSSEN, "Les mécanismes institutionnels: Trevi, Schengen, Dublin, Maastricht", dans Alexis PAULY, *et al.*, *Schengen en panne*, Maastricht, Institut européen d'administration publique, 1994, pp. 46-48.

Les Etats membres de Schengen

Cinq Etats membres de la Communauté (Allemagne, Belgique, France, Pays-Bas et Luxembourg) ont signé en 1985 l'accord de Schengen et, en 1990, la convention d'application dudit accord.

Par ailleurs, l'Italie y a adhéré en 1990 et l'Espagne et le Portugal en 1991, créant ainsi un espace de libre circulation dans lequel tout contrôle aux frontières communes est aboli, sauf ceux qui s'effectuent pour des raisons d'imposition ou de santé relevant de la compétence communautaire⁹.

La Grèce a adhéré à son tour le 6 novembre 1992. Dès lors, il a fallu renforcer les contrôles face aux ressortissants d'Etats tiers sur ses frontières externes, à savoir sur l'ensemble de ses frontières continentales et maritimes. La surveillance des îles s'est avérée plus complexe que prévu. Ces raisons techniques, entre autres, font que la Grèce, bien qu'ayant adhéré à l'accord depuis plusieurs années, ne fait pas encore partie de l'espace de Schengen, qu'elle rejoindra lorsqu'elle répondra aux critères d'admission¹⁰.

L'Autriche est le dixième pays à avoir adhéré à la convention de Schengen (avril 1995). Vienne a dû renforcer ses contrôles sur les 1'400 kilomètres de frontières qu'elle partage avec cinq pays tiers (République tchèque, Slovaquie, Hongrie, Slovénie et Suisse), ce qui a impliqué des investissements très importants. Elle a aussi dû attendre que ses partenaires ratifient son traité d'adhésion.

L'Italie, dont les problèmes techniques sont semblables à ceux de la Grèce, doit finalement intégrer l'espace de Schengen le 26 octobre 1997, suivie par l'Autriche, le 1er décembre 1997. Cela se traduira, à ces dates, par la levée des contrôles pour le trafic aérien, puis par la levée définitive des contrôles frontaliers terrestres, le 1er avril 1998. Pour parvenir à ce résultat, les deux pays ont dû notamment rassurer les dirigeants allemands, qui doutaient de leur capacité à contrôler les flux de migrants illégaux qui tentent de pénétrer sur leur territoire

⁹ Spyros A. PAPPAS, dans Alexis PAULY, *et al.*, *Les accords de Schengen: Abolition des frontières intérieures ou menace pour les libertés publiques*, p. 185

¹⁰ Roland KRIMM, "Et si la Suisse adhéra à Schengen ?", *Journal de Genève*, 18 mars 1995.

respectif¹¹. Cette mesure ne fait d'ailleurs pas l'unanimité en Allemagne, où Edmund Stoiber, ministre-président de Bavière a reproché au chancelier Kohl d'avoir accepté d'admettre l'Autriche et l'Italie dans l'espace sans frontières intérieures¹².

Les adhésions récentes

Le Danemark, la Suède et la Finlande envisageaient d'adhérer à la convention pour autant que l'Islande et la Norvège, membres avec eux de l'Union nordique des passeports (qui avait aboli les contrôles douaniers il y a quarante ans), pussent faire de même. Pour ces deux pays, on avait pensé à un statut de "partenaires associés", du fait que l'adhésion à Schengen était, en principe, réservée aux seuls membres de l'Union européenne. En mars 1994, le Danemark avait demandé un statut d'observateur, en vue de son adhésion¹³. Finalement, les cinq pays de l'Union nordique se sont joints ensemble au processus, le 19 décembre 1996¹⁴.

Il s'agit d'un précédent intéressant, puisque, pour la première fois, des Etats non-membres de l'Union européenne ont été admis au sein du groupe de Schengen. La question est désormais de savoir si l'admission d'autres pays tiers, comme la Suisse, sera envisagée. En ce qui concerne la Norvège et l'Islande, en tout cas, il semble que seule la perspective sérieuse de leur adhésion à l'Union européenne ait pu motiver un tel développement.

Graphique I

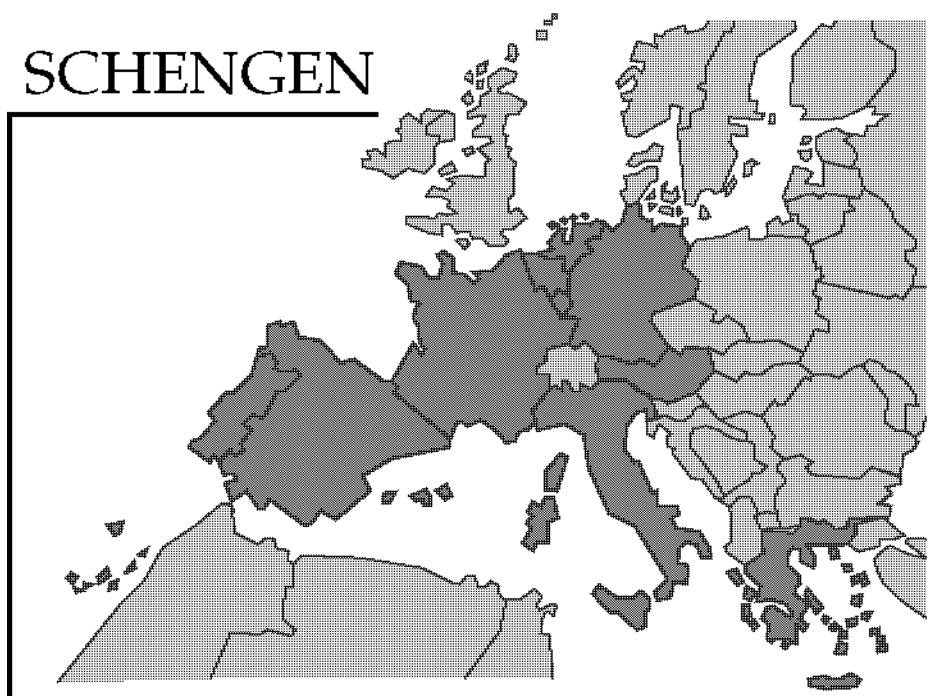
Les Etats signataires avant l'adhésion de l'Union nordique

¹¹ B. AMMANN, "Das grenzenlose EU-Europa wächst weiter, Schengen gliedert Österreich und Italien an", *Neue Zürcher Zeitung*, 19 juillet 1997.

¹² "Bavaria reprimands Chancellor Kohl for agreeing to accept Austria and Italy in common area without internal borders", *Migration News Sheet*, août 1997.

¹³ Commission européenne: "Document d'information sur la mise en oeuvre de la Convention d'application de l'Accord de Schengen", *Biblio Flash*, No. 2, 1995.

¹⁴ *Journal de Genève*, 20 décembre 1996.



Source □ Union économique BENELUX, Bruxelles, 1996.

La non-participation □ cas du Royaume-Uni et de l'Irlande

L'adhésion du Royaume-Uni et de l'Irlande à la convention de Schengen semble difficile, voire improbable, pour plusieurs raisons.

La question la plus controversée que soulève l'accord de Schengen est celle de la crainte du recours à des contrôles renforcés sur les personnes à l'intérieur du territoire commun. L'insularité du Royaume-Uni et de l'Irlande les a naturellement poussés à effectuer des contrôles stricts sur les étrangers à leurs confins presque exclusivement, et non à l'intérieur du pays.

De plus, l'accord de Schengen relève d'une approche "continentale", qui suppose que non seulement les étrangers, mais les ressortissants des Etats membres sont toujours munis de moyens d'identification en règle (carte d'identité, permis de séjour et d'établissement faisant référence à une inscription au registre municipal, etc.). Cette attitude est étrangère à la mentalité qui prévaut sur les Iles britanniques. Le contrôle de l'immigration y étant particulièrement strict à la frontière, l'étranger bénéficie, une fois admis, d'une liberté de circuler quasi illimitée. En outre, il n'y a pas d'obligation généralisée de s'annoncer aux autorités locales

compétentes en cas de déménagement, ni d'inscription obligatoire dans les registres municipaux¹⁵.

Certes, chacun doit pouvoir prouver son identité, au Royaume-Uni, pour cause de mesures antiterroristes. Mais il n'y a pas de système de cartes d'identité obligatoires. De plus, il est probable que ces contrôles disparaîtraient en même temps que la menace terroriste.

En fait, les contrôles d'identité tels qu'ils sont stipulés par l'accord de Schengen n'impliqueraient pas seulement une réévaluation complète du contrôle des étrangers au Royaume-Uni et en Irlande, mais ils se heurteraient sans doute à une forte résistance des citoyens eux-mêmes, qui y verraient une intrusion injustifiée dans leurs libertés civiles.

D'un autre point de vue, la convention d'application soulève des questions semblables à celles que pose l'interprétation de l'article 7 A du traité de la CE, qui appelle à l'établissement d'un marché unique pour le 31 décembre 1992. Le Royaume-Uni prétend que cet article préserve le droit d'effectuer des contrôles pour déterminer si une personne désirant visiter le pays représente une menace pour la sécurité de l'Etat, la sécurité publique ou la santé publique. Selon les Britanniques, il n'est pas possible d'effectuer des contrôles sur les ressortissants d'Etats tiers sans effectuer des contrôles minimaux sur les ressortissants communautaires, ne serait-ce que pour déterminer leur identité. Cette attitude du Royaume-Uni entre directement en contradiction avec l'article 2 alinéa 1 de la convention d'application de Schengen.

Enfin, il semble que les Britanniques doutent de la capacité d'autres Etats tels que l'Italie, l'Espagne ou la Grèce d'organiser des contrôles fiables aux frontières de l'espace de Schengen, soit pour des raisons géographiques (importance des zones côtières), soit en raison de déficiences administratives dans ces pays. Le terrorisme et l'importation des stupéfiants reviennent constamment dans l'argumentation britannique pour refuser de s'associer à l'accord de Schengen.

¹⁵ David O'KEEFFE, "Non-Accession to the Schengen Convention: The Cases of the United Kingdom and Ireland", dans Alexis PAULY, *et al.*, *Schengen en panne*, Maastricht, Institut européen d'administration publique, 1994, pp. 145-53.

Les membres associés

L'Union européenne a développé des relations privilégiées avec certains Etats riverains de l'espace de Schengen. Avant même le début des négociations d'adhésion à la structure communautaire (prévues en 1996 pour la Pologne, la Hongrie et la République tchèque), la Pologne bénéficiait d'un statut spécial avec le groupe de Schengen, qui autorisait ses citoyens à entrer dans les pays concernés sans visa. En contrepartie, elle s'engageait à réadmettre ses citoyens résidant illégalement sur le territoire Schengen, ou toute personne d'un Etat tiers qui se serait introduite illégalement dans ledit territoire en passant par la frontière polonaise.

D'autres formes de coopération existent avec les pays du Maghreb depuis 1976, et ont existé avec l'ancienne Yougoslavie depuis 1981.

Schengen et l'Union européenne

L'échec des Douze

Au départ, la coopération au titre de Schengen s'est développée en marge de la Communauté européenne. Elle aurait pu n'avoir jamais de raison d'être pratique, puisque, avec l'Acte unique, les Douze s'engageaient à réaliser une "Europe sans frontières" à l'échéance du 1er janvier 1993. Toutefois, les faits ont démontré que les intentions officielles ne constituent jamais une garantie absolue de succès, dès lors que l'on permet aux Etats de prendre des libertés avec les mécanismes communautaires de décision.

Les négociations se sont focalisées, puis bloquées sur l'article 8A de l'Acte unique. Le Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, le Danemark et l'Irlande considèrent que la liberté de circulation des personnes prévue par cet article ne peut concerner que les seuls ressortissants des pays de l'Union européenne. Cette vision des choses est fondamentalement rejetée par les neuf autres Etats membres et par la Commission, qui considèrent que la liberté de circulation doit s'adresser, sans discrimination, à toutes les personnes en séjour régulier dans la Communauté, quelle que soit leur nationalité.

Parallèlement, si l'on considère que le principe de la libre circulation des personnes doit être appliqué de manière sélective, des contrôles

doivent être maintenus aux frontières intérieures, afin de pouvoir distinguer les citoyens communautaires des ressortissants des Etats tiers.

Enfin, du fait que les matières relevant des “Affaires intérieures et de la Justice” n'ont été communautarisées ni par l'Acte unique, ni par le traité de Maastricht, on s'en tient, dans ce domaine particulièrement sensible, à des procédures de type intergouvernemental. L'unanimité reste requise pour prendre n'importe quelle décision, ce qui conduit inévitablement à des impasses¹⁶.

Schengen et le droit communautaire

La manière dont la convention de Schengen interagit avec les différents traités et conventions existants a été examinée avec une attention particulière. Cette approche minutieuse s'imposait, pour éviter l'introduction de règles redondantes ou superflues, et pour améliorer les dispositions jugées insuffisantes. Dans cette optique, les relations avec le droit communautaire ont été sans doute la question la plus souvent étudiée¹⁷.

L'article 134 définit la règle générale, selon laquelle les dispositions de la convention de Schengen ne sont applicables que dans la mesure où elles sont compatibles avec le droit communautaire. De même, on a pris la précaution de ne jamais désigner comme “étrangers” les ressortissants de l'Union européenne, y compris ceux dont le pays n'est pas signataire de l'accord ou de la convention de Schengen.

Enfin, la convention tient compte du processus en cours au sein de l'Union européenne, qui vise à parvenir à l'abolition des contrôles aux frontières intérieures dans le cadre communautaire. De tels accords entre les Etats membres ne sont sujets à aucun assentiment préalable ou obligation d'information, comme le précise l'article 136, relatif aux négociations sur les contrôles frontaliers que pourraient mener les parties contractantes avec des Etats tiers. L'article 142 ajoute que “lorsque des conventions sont conclues entre les Etats membres des

¹⁶ Michel THEYS, “Les Accords de Schengen: Vers une libre circulation des personnes dans l'Union européenne”, *Textes & Documents du Ministère des Affaires étrangères belge*, Bruxelles, février 1995, pp. 6-7.

¹⁷ P. H. DONNER, “Abolition of Border Controls”, dans Henry G. SCHERMERS, ed., *Free Movement of Persons in Europe*, Dordrecht, Nijhoff, 1993, pp. 5-26.

Communautés européennes en vue de la réalisation d'un espace sans frontières intérieures, les parties contractantes conviennent des conditions dans lesquelles les dispositions de la convention de Schengen sont remplacées ou modifiées en fonction des dispositions correspondantes desdites conventions". Quoiqu'il en soit, les dispositions contraires à celles qui ont été convenues entre les Etats membres de l'Union européenne, doivent être adaptées.

Un processus controversé

On peut qualifier le processus de Schengen de "paracommunautaire". Bien que tourné vers l'ordre communautaire, il émane exclusivement des gouvernements des Etats, sans la participation des institutions communautaires. La convention a la forme d'un accord gouvernemental, de type multilatéral, conclu entre les parties contractantes au sens du droit international.

La nature incontrôlée du processus a été déplorée par diverses instances. Le Parlement européen a protesté à maintes reprises, notamment en juin 1990, lorsqu'il recommanda aux Chambres des Etats membres de ne pas ratifier la convention de Schengen, négociée à son avis trop loin du public¹⁸. Dans le même ordre d'idées, en France, la commission de contrôle du Sénat sur les conditions d'application des accords de Schengen évoquait en 1991 "une démocratie confisquée", à propos des politiques de sécurité en Europe¹⁹.

Il paraît surprenant qu'un accord aussi important pour l'avenir de l'Europe ait été signé sans l'avis des principaux intéressés (les citoyens) et sans l'expertise d'organisations internationales spécialisées comme le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), qui fut exclu du processus de décision jusqu'en 1990.

¹⁸ Nicholas BUSCH, "La Convention de Schengen: de l'Etat de droit à l'Etat sécuritaire?", *Europe: montrez patte blanche!*, Genève, Centre Europe-Tiers-monde, 1993, pp. 48-49.

¹⁹ Xavier de VILLEPIN, "Rapport fait au nom de la Commission de contrôle chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985, créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 26 juin 1991", République française, Sénat, *Les rapports du Sénat*, No. 167 (1991-1992), Tome I - Exposé général, 12 décembre 1991, p. 46.

Par ailleurs, l'absence d'une Cour de justice qui puisse assurer à la fois l'application des dispositions de l'accord et le respect des droits individuels a été déplorée par tous les juristes²⁰. Ceci aboutit à trois conséquences majeures

- en cas de désaccord entre les Etats membres, aucune instance supérieure n'a le pouvoir de résoudre le conflit
- aucun instrument n'a été prévu pour contraindre un Etat membre à accomplir ses obligations
- aucun organisme ne garantit l'interprétation uniforme des nouvelles règles.

Certes, le Comité exécutif (art. 131 de la convention) a la vertu d'exister. Mais comment ne pas penser que ses membres, issus des gouvernements nationaux, vont naturellement préserver leurs intérêts propres ? De plus, l'article 132, qui concerne le processus de décision, n'oblige pas les Etats à consulter leurs parlements respectifs. La décision est laissée au bon vouloir des gouvernements. Plusieurs Conseils constitutionnels nationaux ont déjà formulé des avertissements, déplorant qu'un tel pouvoir se trouve concentré dans les mains du Comité exécutif, au détriment des parlements nationaux²¹.

Le contrôle démocratique

Est-il possible d'imposer un contrôle au trop puissant Comité exécutif ? Deux réponses ont été envisagées.

La première consisterait à renforcer le troisième pilier du traité de Maastricht. Incorporer le processus de Schengen dans les articles K.1 à K.8 du traité de Maastricht permettrait d'y associer la Commission, et de consulter le Parlement à propos de ce qui resterait malgré tout une négociation intergouvernementale.

La seconde — qui a la préférence de la Commission — consisterait à utiliser l'article K.9 du traité de Maastricht pour transférer l'asile et

²⁰ Farahnaz KARIM, "Migration and Security", p. 39.

²¹ Il s'agit des Pays-Bas, de la Belgique et, dans une moindre mesure, de la France.

les problèmes d'immigration, entre autres, dans le premier pilier. Il en résulterait plusieurs conséquences positives□

- le processus serait transparent, puisque les propositions ne pourraient émaner que de la Commission, qui les fait publiquement□

- le Parlement européen serait plus impliqué et pourrait donner son opinion sur la base d'un texte détaillé□

- la Cour européenne de justice aurait automatiquement la compétence de donner une interprétation uniforme sur les mesures entreprises.

Un certain nombre d'obstacles restent à franchir pour que ce mécanisme devienne effectif. Le plus sérieux semble être celui que posent les problèmes de souveraineté. Les Etats membres préfèrent ne pas être liés formellement dans ces domaines sensibles, et se contentent en général d'adopter des résolutions et des recommandations□²².

Malgré tout, les sept premiers pays qui se sont déclarés prêts à appliquer la convention de Schengen (Allemagne, France, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, Espagne et Portugal), n'ont pas été insensibles aux critiques qui leur ont été faites. Ils ont notamment amendé les dispositions relatives au droit d'asile, en tenant compte des suggestions émises par le Haut commissariat pour les réfugiés, qui souhaitait que la convention fasse des références plus explicites aux textes internationaux. A la demande du gouvernement néerlandais, ils ont surtout accepté que les décisions du Comité exécutif puissent être suspendues pendant deux mois, à la demande d'un Etat — le temps pour celui-ci de consulter son Parlement et son opinion publique□²³. Il est entendu que cette dernière concession renforce la légitimité des mécanismes de coopération intergouvernementale, au détriment de celle des institutions européennes, en particulier du Parlement.

Les difficultés de la mise en application

²²□Commission, Rapport sur l'article K.9 du Traité de Maastricht, cité par Farahnaz KARIM, "Migration and Security", p. 40.

²³□Michel THEYS, "Les Accords de Schengen: Vers une libre circulation des personnes dans l'Union européenne", p. 11.

Les retards

Il aura fallu attendre presque dix ans après la signature de l'accord de Schengen par les cinq "États fondateurs", pour voir la convention appliquée, le 26 mars 1995, par les Cinq plus l'Espagne et le Portugal. Jusqu'à cette date, les reports successifs ont été si nombreux que l'on a pu douter que la mise en application puisse avoir lieu un jour. La convention devait être ratifiée par tous les Parlements nationaux. De plus, les conditions préalables telles que l'effectivité des contrôles aux frontières et dans les aéroports, devaient impérativement être remplies²⁴.

En principe, il était convenu que le processus serait opérationnel le 1^{er} janvier 1990. Plusieurs difficultés, parmi lesquelles la réunification allemande, l'incorporation de l'ancienne République démocratique allemande dans l'espace de Schengen, l'adhésion de nouveaux membres comme l'Italie, l'Espagne et le Portugal, la permissivité de la législation des Pays-Bas en matière de stupéfiants, ont empêché l'entrée en vigueur à la date prévue. Les retards ultérieurs ont été imputés soit à des problèmes techniques (Système d'information Schengen inadapté, difficulté des contrôles dans les aéroports, etc.), soit à des défauts d'organisation, soit à un manque flagrant de volonté politique de la part des États. En effet, les membres des Parlements nationaux ne se sont jamais vraiment laissés convaincre par la nature même du processus de Schengen. Par exemple, la Délégation du Sénat français pour l'Union européenne relevait, en décembre 1994, que l'on n'avait guère remédié à l'opacité prévalant au sein des multiples organes de coopération policière et douanière tels que le groupe de Trevi, *Ad hoc* Immigration ou Schengen²⁵.

Le cas français

Ces réserves n'expliquent qu'en partie le retard pris par les Sept. En réalité, il semble que des considérations plus prosaïques ont conduit à cette situation de blocage. La France aura été l'épicentre des atermoiements face à la mise en œuvre de la convention, dans la

²⁴Convention de Schengen, "Dispositions finales".

²⁵Paul MASSON, "La sécurité intérieure en Europe", pp. 25-28.

mesure où l'abandon de la moindre parcelle de souveraineté dans le domaine de la sécurité intérieure y est problématique. Sous le prétexte de “retards techniques”, puis de “failles dans la politique de délivrance des visas” ou du prétendu “laxisme” prévalant dans certains Etats membres²⁶, le gouvernement français a dissimulé son manque d'empressement et de volonté politique de faire avancer le dossier. D'ailleurs, la France n'a appliqué la convention que du 26 mars au 30 juin 1995, au bénéfice d'une période d'essai. Dès le 1er juillet 1995, conformément aux conclusions de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne²⁷, elle a recouru à la clause de sauvegarde contenue dans l'article 2 de la convention pour demander un nouveau délai de six mois en arguant notamment du fait que “les contrôles aux frontières extérieures n'étaient pas bons”²⁸, et que le terrorisme justifiait la mise en place de mesures spéciales aux frontières nationales. Ce délai a ensuite été reconduit dès le 1er janvier 1996.

Il va sans dire que les autres Etats membres de Schengen n'ont pas toujours apprécié cette attitude et que, s'ils ont montré une certaine compréhension au moment des attentats de 1995, ils ont fini par penser que Paris tentait de bénéficier des avantages de l'accord (renforcement de la coopération judiciaire et policière) sans vouloir supprimer complètement les contrôles aux frontières communes²⁹.

Réticences et débats

Il n'est pas question de nier ici l'importance des problèmes purement techniques qui ont pu retarder la mise en œuvre de la convention de Schengen. Malgré tout, il paraît peu vraisemblable que des Etats aussi avancés n'aient pu venir à bout plus rapidement de tels dysfonctionnements, à moins que la volonté politique n'ait fait défaut. Ce manque de volonté peut s'expliquer avant tout par la crainte d'une

²⁶ Michel THEYS, “Les Accords de Schengen: Vers une libre circulation des personnes dans l'Union européenne”, pp. 8-12.

²⁷ François GALIZI et Jacques MYARD, “Accords de Schengen: Bilan et perspectives”, République française, Assemblée nationale, *Rapport d'information*, No. 095, 21 juin 1995.

²⁸ Alain JUPPE cité par *Migration News Sheet*, juillet 1995, p. 2.

²⁹ *Migrations News Sheet*, octobre 1995, pp. 2-3.

augmentation de l'immigration illégale, suite à des failles du nouveau système. Face à leur opinion publique, les gouvernements ont été contraints de faire preuve de prudence sur des sujets aussi sensibles.

Parallèlement, des pressions, provenant notamment de la Commission et du Parlement européen, ont été exercées dans le sens d'une "communautarisation" des matières du troisième pilier du traité de Maastricht et, par conséquent, des mécanismes de coopération intergouvernementale concernés³⁰. Selon ses défenseurs, cette solution présentait de nombreux avantages, du point de vue de la transparence démocratique des politiques de sécurité intérieure en Europe. Le débat sur le renoncement de certains aspects de la souveraineté des Etats au profit des institutions communautaires était sous-jacent.

Avant que le traité d'Amsterdam n'entre en vigueur, les accords de Schengen demeurent à la fois soumis au droit international et subordonnés au droit communautaire³¹. Cette ambiguïté révèle une étape de la construction européenne et l'état inachevé de cette dernière.

*L'avenir du processus de Schengen*³² *l'intégration dans la structure communautaire*

Malgré les difficultés et les oppositions, le processus de Schengen a fini par donner satisfaction aux Etats parties. Comme l'a relevé le Comité exécutif de Schengen, en avril 1997, sur la base du rapport annuel relatif au fonctionnement de la convention d'application, le bilan de l'année 1996 peut être globalement qualifié de positif³².

Le pas franchi a été jugé suffisamment constructif pour que le traité d'Amsterdam intègre ladite convention dans le cadre institutionnel de l'Union européenne. Selon le protocole incorporant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, les treize Etats membres qui ont signé l'accord de Schengen et sa convention d'application sont autorisés à instaurer entre eux une coopération plus

³⁰ Paul MASSON, "La sécurité intérieure en Europe", pp. 19-23.

³¹ Art. 134 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen.

³² Comité exécutif de Schengen, "Rapport annuel relatif au fonctionnement de la Convention d'application de Schengen 1er janvier-31 décembre 1996", Bruxelles, 25 avril 1997. SCH/C (97) 22 déf.

étroite dans des domaines relevant du champ d'application de ces accords.

Désormais, la collaboration purement intergouvernementale qui prévalait au sein du système de Schengen est conduite dans le cadre juridique et institutionnel de l'Union européenne et dans le respect des dispositions pertinentes du traité sur l'Union européenne (TUE, traité de Maastricht) et du traité instituant la Communauté européenne³³ (TCE, traité de Rome).

D'après une annexe audit protocole, l'acquis de Schengen comprend³⁴

- l'accord, signé à Schengen le 14 juin 1985³⁴
- la convention d'application du 19 juin 1990³⁴
- les protocoles et accords d'adhésion avec l'Italie, l'Espagne, le Portugal, la Grèce, l'Autriche, le Danemark, la Finlande et la Suède, ainsi que les Actes finals et les déclarations qui y sont annexés³⁴
- les décisions et déclarations adoptées par le Comité exécutif institué par la convention d'application de 1990, ainsi que les actes adoptés en vue de la mise en œuvre de la convention par les instances auxquelles le Comité exécutif a conféré des pouvoirs de décision.

Dès l'entrée en vigueur du protocole, l'acquis de Schengen s'applique directement aux treize États membres concernés. A partir de cette date, le Conseil se substitue au Comité exécutif et, statuant à l'unanimité des membres, il prend toutes les mesures nécessaires à la mise en œuvre dudit protocole. Il détermine, conformément au nouveau titre inséré dans le TCE "Libre circulation des personnes, asile et immigration" et conformément au nouveau titre VI du TUE "Dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale", la base juridique pour chacune des dispositions ou décisions qui constituent l'acquis de Schengen. Avant cela, ces dernières sont considérées comme des actes fondés sur le titre VI du TUE³⁴.

³³ CONF/4001/97, "Protocole incorporant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne", art. A.

³⁴ CONF/4001/97, "Protocole incorporant l'acquis de Schengen", art. B.

Pour ce qui est de la mise en œuvre du titre II de la convention d'application de Schengen, il est précisé dans le nouveau titre ajouté au TCE "Libre circulation des personnes, asile et immigration" que les mesures adoptées par le Conseil qui auront pour effet de remplacer les dispositions relatives à l'abolition des contrôles aux frontières communes contenues dans la convention de Schengen de 1990 devraient assurer au moins le même niveau de protection et de sécurité que lesdites dispositions de la convention de Schengen³⁵.

La Cour de justice des Communautés européennes exerce les compétences qui lui sont conférées par les dispositions applicables des traités. En tout état de cause, elle n'est pas compétente pour statuer sur les mesures ou décisions portant sur le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure³⁶.

Ces dispositions s'appliquent aux Etats membres qui ont signé le protocole d'adhésion à Schengen à compter des dates fixées par le Conseil statuant à l'unanimité des treize Etats membres, à moins que les conditions de l'adhésion de l'un de ces Etats à l'acquis de Schengen n'aient été remplies avant la date d'entrée en vigueur du protocole. L'Italie, l'Autriche, la Grèce, le Danemark, la Suède, la Finlande, qui n'ont pas pu, jusqu'ici, établir des contrôles suffisamment stricts à leurs frontières avec des pays non-membres de l'Union européenne, seront admis plus tard. Nous avons vu que l'Italie et l'Autriche doivent intégrer l'espace de Schengen le 1er avril 1998.

Le Royaume-Uni et l'Irlande, qui n'ont pas souscrit à l'acquis de Schengen, pourront participer à la structure d'ensemble, tout en gardant des contrôles sur tous les voyageurs entrant sur leurs territoires. Ils peuvent à tout moment participer à tout ou partie des dispositions de cet acquis³⁷.

Le Danemark — qui a signé la convention d'application de Schengen mais qui veut maintenir l'Union nordique des passeports et qui, pour des raisons de politique intérieure, est réticent à la

³⁵ CONF/4001/97, Nouveau titre à insérer dans le Traité instituant la Communauté européenne, "Libre circulation des personnes, asile et immigration", Déclaration sur le maintien du niveau de sécurité assuré par l'acquis de Schengen.

³⁶ CONF/4001/97, "Protocole incorporant l'acquis de Schengen", art. B.

³⁷ CONF/4001/97, "Protocole incorporant l'acquis de Schengen", art. C.

communautarisation de ce domaine — a, lui aussi, obtenu des dispositions spéciales. Ainsi, il décide, dans un délai de six mois après que le Conseil a arrêté une décision au sujet d'une proposition ou d'une initiative visant à développer l'acquis de Schengen en application du nouveau titre inséré dans le TCE, s'il transposera cette décision dans sa législation nationale. S'il décide de le faire, cette décision créera une obligation de droit international entre le Danemark et les treize autres Etats membres ainsi qu'avec l'Irlande et le Royaume-Uni, si ces Etats participent aux domaines de coopération en question. Si, par contre, le Danemark décide de ne pas appliquer une telle décision du Conseil, les treize Etats membres examineront les mesures appropriées à prendre³⁸.

L'Islande et la Norvège sont associées à la mise en œuvre de l'acquis de Schengen et à la poursuite de son développement sur la base de l'accord signé à Luxembourg le 19 décembre 1996. Des procédures appropriées ainsi que des dispositions sur la contribution de ces deux Etats sont prévues dans le cadre d'un autre accord, conclu par le Conseil statuant à l'unanimité des treize pays membres. Un accord séparé est conclu avec l'Islande et la Norvège par le Conseil, statuant à l'unanimité, pour l'établissement des droits et des obligations entre ces deux Etats d'une part et l'Irlande et le Royaume-Uni d'autre part dans les domaines de l'acquis de Schengen qui s'appliquent en l'occurrence³⁹. Ces accords doivent, dans la mesure du possible, entrer en vigueur à la même date que le protocole incorporant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne⁴⁰.

Quant à la Suède et la Finlande, toutes deux membres de l'Union nordique des passeports, aucun protocole ou déclaration ne leur a été spécifiquement consacré.

Pour ce qui touche à l'intégration totale du processus de Schengen à la structure communautaire, il est précisé que le Conseil, statuant à majorité qualifiée, adopte toutes les modalités d'intégration du Secrétariat de Schengen au Secrétariat général du Conseil⁴¹. En outre, aux fins des négociations en vue de l'adhésion de nouveaux Etats

³⁸ CONF/4001/97, "Protocole Z sur la position du Danemark", art. 5.

³⁹ CONF/4001/97, "Protocole incorporant l'acquis de Schengen", art. E.

⁴⁰ CONF/4001/97, "Déclaration concernant l'article E".

⁴¹ CONF/4001/97, "Protocole incorporant l'acquis de Schengen", art. F.

membres à l'Union européenne, l'acquis de Schengen et les autres mesures prises par les institutions dans le champ d'application de celui-ci sont considérées comme un acquis qui doit être intégralement accepté par tous les Etats candidats à l'adhésion⁴².

Avec le traité de Maastricht, le processus de Schengen correspondait aux travaux effectués dans le cadre du troisième pilier, à l'exception du principe de la libre circulation des personnes et d'une partie de la politique des visas. Avec le traité d'Amsterdam, toutes les dispositions qui figuraient dans le titre II de la convention d'application de Schengen (franchissement des frontières intérieures et extérieures, visas, conditions pour le trafic des voyageurs en provenance d'Etats tiers, compétence pour le traitement des procédures d'asile, etc.) ont été intégrées au premier pilier. En revanche, certaines dispositions du titre III de la convention (police et sécurité) ont été transférées dans le titre VI du TUE (troisième pilier). Notons, par ailleurs, que certains domaines qui étaient réglés par la convention d'application de Schengen sont, pour l'instant, restés à l'état de projet, comme le Système d'information Schengen (SIS).

Certains observateurs regrettent déjà que la convention d'application de Schengen n'ait pas été intégrée globalement dans le domaine communautaire, avec certains aménagements (compétence de la Cour de justice des Communautés, droits du Parlement européen, remplacement du Comité exécutif par le Conseil, etc.). Au contraire, les matières qu'elle traite ont été réparties sur deux piliers et fragmentées dans différents domaines juridiques⁴³.

⁴² CONF/4001/97, "Protocole incorporant l'acquis de Schengen", art. G.

⁴³ Oliver SEIFFARTH, *Die Änderungen im Bereich der «Dritten Säule» der Europäischen Union (Maastricht) durch den Vertrag von Amsterdam*, Vienne, International Centre for Migration Policy Development, 1997, p.26.

CHAPITRE IV

La politique de la Suisse à l'égard des étrangers

Principes et instruments

Les trois principes de la politique suisse des étrangers

La politique suisse à l'égard des étrangers se caractérise par trois principes de base ¹.

1. Le besoin des étrangers. De larges pans de l'économie suisse (construction, hôtellerie, textiles, santé, recherche, enseignement universitaire, etc.) ne seraient plus viables sans un grand nombre de travailleurs étrangers. Les structures économiques comme la vie culturelle et sociale de régions entières seraient appauvries s'il fallait renoncer aux étrangers qui vivent et travaillent en Suisse.

2. La limitation du nombre des étrangers. La cohésion nationale entre Suisses n'étant pas considérée comme acquise, la sauvegarde d'une "identité nationale et culturelle" suisse suppose qu'un certain équilibre soit conservé entre le chiffre de la population indigène et celui de la population étrangère résidante. Un afflux massif de nouveaux étrangers rendrait beaucoup plus difficile leur intégration sociale, ce qui serait susceptible de compromettre la stabilité du pays.

La politique des étrangers a pour tâche de trouver un moyen terme entre les deux premiers principes. Cette voie médiane "doit tenir compte de ce qui est nécessaire sur le plan économique comme de ce qui est faisable au niveau de la politique générale".

¹Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT), Office fédéral des étrangers, *Rapport sur la conception et les priorités de la politique suisse des étrangers pour les années 90*, Berne, 1991, pp. 2-3.

3. L'intégration des étrangers. Dans les limites de la politique restrictive mise en place, les étrangers admis en Suisse sont aidés à y "trouver une nouvelle patrie".

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

Ce sont

- Les articles 69ter et 70 de la Constitution fédérale (RS 101)
- La loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (RS 823.21)
- L'ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers (RS 823.21).

L'article 69ter de la Constitution, qui a été accepté en votation populaire le 25 octobre 1925, confère à la Confédération la compétence exclusive de légiférer sur l'entrée, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers. L'article 70 de la Constitution, qui figurait déjà dans la forme originale de la Constitution fédérale de 1874, confère à la Confédération le droit d'expulser les étrangers qui compromettent la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse.

La loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) a été édictée le 26 mars 1931 en application de l'article 69 ter. Elle est entrée en vigueur le 1er janvier 1934 et a, jusqu'ici, été révisée à quatre reprises (en 1948, 1986, 1987 et 1990). Les nombreuses interventions parlementaires déposées au cours des années 1970 ont incité le Conseil fédéral à élaborer le projet d'une nouvelle loi sur les étrangers qui devait concrétiser, au niveau législatif, les principes régissant le statut des étrangers. Le peuple a rejeté ce projet le 6 juin 1982. Conçue comme une loi-cadre, la LSEE donne aux autorités exécutives un pouvoir d'appréciation extrêmement large. Elle règle en particulier les conditions qui donnent aux étrangers le droit de résider sur le territoire suisse, ainsi que les mesures d'éloignement (renvoi, interdiction d'entrée en Suisse, expulsion, rapatriement, refoulement). Sa conception actuelle et son orientation datent, pour l'essentiel, de 1948.

²OFIAMT, Office fédéral des étrangers, *Rapport sur la conception*, p. 6.

L'ordonnance limitant le nombre des étrangers (OLE) établit un système de contingentement qui limite numériquement l'admission de la main d'œuvre étrangère. Elle s'applique en principe à tous les étrangers résidant en Suisse qui ne sont pas titulaires d'une autorisation d'établissement. Les étrangers qui viennent pour la première fois exercer une activité lucrative en Suisse ne peuvent, en règle générale, obtenir une autorisation que dans les limites des contingents fixés chaque année par le Conseil fédéral. Aucune limitation numérique n'est prévue pour les activités non lucratives, comme les études par exemple.

Les instruments dont dispose la Suisse

A côté des principales dispositions légales, différents instruments sont à disposition des autorités afin d'atteindre les objectifs fixés□

- Définition de catégories d'autorisation selon le but du séjour et délivrance d'autorisations de séjour et de travail□
- Fixation périodique de nombres à ne pas dépasser (contingents) pour les nouveaux travailleurs à l'année, les saisonniers et les étrangers séjournant en Suisse pour une courte durée□
- Contrôle de la présence des étrangers en Suisse et tenue d'un registre central des étrangers.

La politique de la main-d'œuvre étrangère

Généralités

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 indépendante ou salariée. Depuis cette époque, la Suisse a développé sa législation sur la question des étrangers. Parmi ces textes, il convient de distinguer clairement ceux qui concernent le séjour et l'établissement d'étrangers souhaitant vivre, étudier ou travailler en Suisse de ceux relatifs à l'asile.

Selon l'Office fédéral des étrangers, la population étrangère résidant en Suisse de manière permanente s'élevait à 1 308 836 personnes

(18,7 % de la population totale) à fin avril 1995³. Il s'agit de personnes bénéficiant de permis de séjour à l'année et de permis d'établissement. Les travailleurs saisonniers, les frontaliers, les fonctionnaires internationaux et leurs familles ainsi que les demandeurs d'asile ne sont pas compris dans ce chiffre.

La proportion des étrangers par rapport à l'ensemble de la population doit être relativisée à deux titres.

D'abord, la Suisse pratique une politique de naturalisation restrictive—plus de 20 % des étrangers résidant en Suisse y sont nés, plus de 30 % y vivent depuis plus de trente ans. Dans de nombreux pays, ces personnes ne seraient plus considérées comme étrangères. La durée de résidence exigée en Suisse (douze ans) pour être en mesure de demander la naturalisation, est la plus longue de tous les pays de l'Union européenne et de l'Association européenne de libre-échange. La France ne demande que cinq ans de résidence, l'Allemagne dix.

Ensuite, le nombre des clandestins, par définition difficilement quantifiable, n'est pas négligeable. Le rapport de Peter Arbenz le situe dans une fourchette de 50 à 100 000⁴.

Catégories et limitations quantitatives

Il faut distinguer l'autorisation de séjour de l'autorisation d'établissement. L'autorisation de séjour est limitée, révoquée et ne vaut que pour le canton qui l'a délivrée. A l'exception de celles qui ne dépassent pas quatre mois, toutes les autorisations sont soumises au contingentement. Il existe plusieurs types d'autorisations de séjour.

— [A]utorisation saisonnière (permis A) [] accordée pour neuf mois au maximum. Le saisonnier doit passer trois mois au moins par année à l'étranger. Elle ne donne pas droit au regroupement familial.

— [A]utorisation annuelle (permis B) [] son renouvellement est possible jusqu'à l'octroi d'un permis C. Le titulaire peut faire venir, douze mois après son entrée en Suisse, son conjoint et ses enfants célibatai-

³ [] Société pour le développement de l'économie suisse (SDES), "Circulation des personnes. La politique suisse à l'égard des étrangers", *Information Suisse-Europe*, No. 3, 5 [] décembre 1995, p. 5.

⁴ [] Peter ARBENZ, *Rapport sur une politique suisse en matière de migrations*, Berne, 1995, p. 31.

res de moins dix-huit ans, à condition de pouvoir subvenir à leurs besoins.

— Autorisation de séjour valable durant plusieurs années elle est octroyée, sur décision de l'OFIAMT, à des spécialistes pour la durée d'un projet ou d'une formation déterminée.

— Autorisation de séjour de courte durée elle n'est délivrée qu'à des fins de perfectionnement ou pour couvrir des besoins de main d'œuvre pour de brefs travaux. Sa validité maximale est de dix-huit mois.

— Autorisation de stagiaire son octroi dépend de l'OFIAMT. Sa validité maximale est de 18 mois.

Tableau II

Population résidante suisse et étrangère au 31 décembre 1994

Population résidante suisse	5'689'600
Population résidante étrangère permanente (dont réfugiés reconnus)	1'300'089 (18,6%) (27'248)
- Résidents à l'année	358'463
- Personnes possédant une autorisation d'établissement	941'626
- Hausse par rapport à l'année précédente	39'806
Population résidante étrangère non permanente	130'690
- Fonctionnaires internationaux	~25'000
- Saisonniers	19'461
- Etrangers avec autorisation L	16'000
- Etrangers relevant du domaine de l'asile	70'229
Excédent migratoire	39'425 (1.1.94 — 31.12.94)
Population totale (permanente)	6'989'689
- Nombre supposé de résidents en situation illégale et de travailleurs au noir	~50 à 100'000

Source Peter ARBENZ, *Rapport* (1995).

L'autorisation d'établissement (permis C) est conçue pour les étrangers qui désirent s'établir en Suisse à demeure. Elle est d'une durée illimitée et ne peut être assortie de conditions. Son octroi est laissé

dans une large mesure à l'appréciation des cantons. En pratique, ils accordent l'établissement au terme d'un séjour régulier et, dans la règle, ininterrompu de dix ans en Suisse. Les citoyens de la plupart des pays d'Europe peuvent le demander après cinq ans déjà. Le permis C est révoqué si son titulaire quitte le territoire suisse et en reste absent durant six mois.

Le permis de frontalier est accordé aux étrangers domiciliés dans la zone frontalière d'un Etat limitrophe de la Suisse et qui travaillent en Suisse. Elle leur confère le droit de travailler en Suisse, mais non celui d'y habiter. Le frontalier doit regagner son domicile tous les jours.

Le Conseil fédéral contrôle l'admission des étrangers en fixant des contingents annuels pour les étrangers venant travailler en Suisse pour la première fois. Le nombre des saisonniers est également contingenté⁵.

Le modèle des trois cercles

Dans son rapport du 15 mai 1991, le Conseil fédéral a présenté une nouvelle politique à l'égard des étrangers, devant permettre de satisfaire aux besoins de l'économie tout en limitant leur nombre⁶. Le nouveau modèle de recrutement de la main d'œuvre, dit modèle des trois cercles, vise à favoriser l'engagement de travailleurs provenant d'Etats proches du point de vue culturel, social et économique.

— Dans le cercle intérieur (premier cercle), qui ne comprend que les Etats de l'Union européenne et de l'Association européenne de libre-échange (AELE), les anciennes limitations en matière de main-d'œuvre étrangère qui affectent la circulation des personnes sont progressivement abolies.

— Le cercle médian (deuxième cercle) comprend les pays qui ne font partie ni de l'Union européenne ni de l'AELE, mais dans lesquels la Suisse souhaite recruter de la main d'œuvre dans le cadre d'une politique restrictive. Il s'agit par exemple des Etats-Unis et du Canada.

— Le cercle extérieur (troisième cercle) englobe tous les autres Etats. Les ressortissants de ces derniers ne reçoivent d'autorisation de séjour et de travail que dans des cas exceptionnels.

⁵ SDES, "Circulation des personnes", pp. 1-3.

⁶ Conseil fédéral, *Rapport du 15 mai 1991 sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés* (No. 1.036).

Dans son message du 24 février 1993 sur les mesures de régénération de l'économie de marché, le Conseil fédéral a rappelé l'importance de ce modèle pour l'évolution de la politique suisse en matière d'étrangers. Le modèle des trois cercles n'a cependant pas force de loi. Il ne s'agit que d'une directive politique⁷.

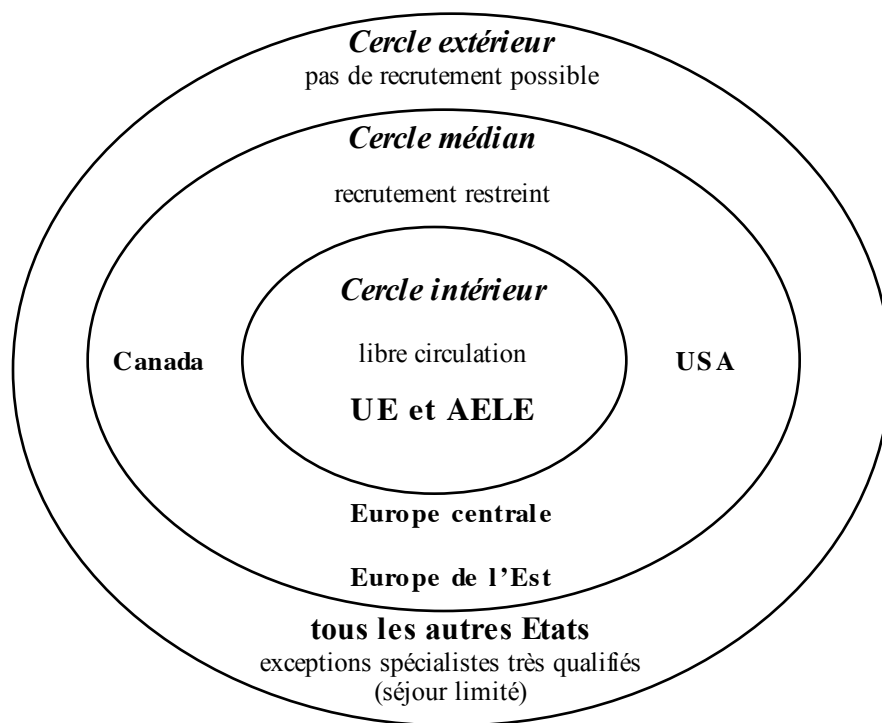
Par rapport à la situation antérieure, le changement majeur concerne le premier cercle. Il représente une révision significative de la politique envers l'immigration européenne, imposée par la nécessité pour la Suisse de devenir à terme "euro-compatible"⁸. Il faut souligner qu'à l'époque, la Suisse s'apprêtait, croyait-on, à ratifier le traité sur l'Espace économique européen (EEE), qui lui aurait imposé d'éliminer progressivement les entraves à la libre circulation des personnes (contingentements) en vigueur, jusqu'à l'instauration d'une libéralisation totale telle que la définit le droit européen⁹.

Graphique II Le modèle des trois cercles

⁷SDDES, "Circulation des personnes", p. 3.

⁸Rosita FIBBI, "Continuités et changements dans la politique migratoire suisse", *Revue suisse de sociologie* 19 (1993), pp. 48-49.

⁹Kurt ROHNER, "Main d'œuvre et population étrangère", *Cahiers de l'ID-HEAP*, No. 82, octobre 1991, p. 13.



Source \square Conseil fédéral, "Rapport du 15 mai 1991".

Si les deuxième et troisième cercles constituent des éléments de continuité, la détermination officielle des pays considérés comme faisant partie du deuxième cercle est bel et bien une nouveauté. En somme, le modèle des trois cercles est suffisamment global et souple pour

“donner aux autorités une marge de manœuvre n'hypothéquant pas l'avenir. [...] On pourra disposer d'une certaine flexibilité lorsqu'il faudra classer les différents pays dans un cercle ou un autre. Il n'est pas exclu à long terme d'étendre notamment la libre circulation des personnes dans le cercle intérieur à d'autres Etats, dont particulièrement ceux d'Europe centrale et d'Europe de l'Est. En outre, seuls les pays que l'on peut qualifier d'exempts de persécution pourront appartenir au cercle médian”¹⁰.

Le modèle des trois cercles fait l'objet de très nombreuses critiques, tant de la part des organisations humanitaires que de milieux proches

¹⁰ \square Conseil fédéral, *Rapport du 15 mai 1991*, pp. 14-15.

du gouvernement. Ainsi, Caritas estime que le modèle “ne fait que reporter sur la procédure d'asile la pression qu'exerce actuellement la migration”¹¹. Pour sa part, la Commission fédérale contre le racisme, dont les membres sont nommés par le Conseil fédéral, considère que le modèle des trois cercles se réfère à des “catégories problématiques parce que non fondées objectivement, telles qu'«éloignement culturel», «culture européenne», «intégrables» et «non intégrables», qui ouvrent la porte à une différenciation à base raciste”¹².

A un autre niveau d'analyse, l'efficacité du modèle est fortement mise en doute, incapable qu'il est, selon ses adversaires, de “penser le multiple”, même limité au marché du travail¹³. Dans cet ordre d'idées, il semble évident que la complexité des phénomènes migratoires ne saurait en aucun cas être appréhendée et gérée par un modèle aussi simpliste.

Le problème du statut de saisonnier

Les saisonniers, main d'œuvre généralement peu qualifiée, travaillent souvent dans des branches économiques offrant des salaires inférieurs à la moyenne. La conception même du statut de saisonnier n'encourage pas les entreprises à investir dans la formation, ce qui fait qu'une partie importante de ces travailleurs étrangers ne possède qu'une formation médiocre, qui explique leur faible productivité. Contesté pour des raisons économiques, le statut de saisonnier est aussi critiquable du point de vue social, dans la mesure où les personnes concernées n'ont pas droit au regroupement familial.

En juin 1995, le Conseil fédéral a mis en consultation un projet de révision de l'ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers (OLE). L'essentiel de sa proposition consistait à remplacer le statut de saisonnier par des autorisations de courte durée. Ce projet s'est heurté à de multiples oppositions et a finalement été abandon-

¹¹ Marcela HOHL, “La politique de la migration aujourd'hui et demain”, *Prise de position 3*, Lucerne, Editions Caritas, 1995, p. 24

¹² Commission fédérale contre le racisme, citée par Frédéric KOLLER, “La politique migratoire de la Suisse est raciste, à en croire une commission fédérale”, *Journal de Genève*, 24 mai 1996.

¹³ Marie-Claire CALOZ-TSCHOPP, “La politique des trois cercles, un enjeu de... civilisation”, *Europe: montrez patte blanche!*, pp. 325-329.

né¹⁴. D'une part, employeurs et syndicats ont estimé que la formule proposée conservait les défauts de l'ancienne. D'autre part, aux yeux des associations économiques, le projet du Conseil fédéral était mauvais et prématuré, les négociations avec l'Union européenne sur le dossier de la libre circulation des personnes n'étant pas achevées.

La politique d'asile

Les grandes lignes

La loi sur l'asile est votée pour la première fois en 1979¹⁵ elle se limite alors à fournir une base légale à des pratiques administratives bien établies, mais elle subit deux modifications dans un sens restrictif, en 1981 et 1983. Dès lors, la politique d'asile se durcit et des mesures administratives sont prises afin de décourager la venue de nouveaux demandeurs. Malgré la très forte augmentation du nombre de demandes (il y en a presque sept fois plus dans les années quatre-vingt que dans les années septante), le nombre de personnes qui obtiennent l'asile diminue légèrement dans l'absolu entre ces deux périodes (837 en moyenne entre 1980 et 1988, contre 916 en moyenne entre 1973 et 1979)¹⁶. Certains observateurs y ont vu la manifestation d'un *numerus clausus* implicite, d'un refus des autorités de dépasser un seuil d'acceptation qu'elles-mêmes ont fixé¹⁷. D'autres, en revanche, expliquent ces taux peu élevés de reconnaissance du statut de réfugié (point le plus bas¹⁸ 3% en 1991) par le fait que la politique et la pratique suisses en matière d'asile ont été de plus en plus confrontées à des mouvements migratoires incontrôlés par le biais de la procédure d'asile. En effet, les afflux massifs de demandeurs d'asile suite à des guerres civiles (Liban, Rwanda, ancienne Yougoslavie, etc.) se sont multipliés. Or ces personnes ne sont pas considérées comme victimes directes de persécutions politiques et ne peuvent dès lors prétendre au statut de réfugié, selon la pratique constante de l'asile¹⁹ on ne leur accorde qu'une "admission provisoire", révoquant à tout moment.

¹⁴ DES, "Circulation des personnes", p. 4.

¹⁵ Rosita FIBBI, "Continuités et changements", pp. 3-54.

¹⁶ Rosita FIBBI, "Continuités et changements", pp. 3-54.

¹⁷ Peter ARBENZ, *Rapport*, p. 46.

En somme, et malgré une légère augmentation de leur nombre ces dernières années, les réfugiés statutaires sont de moins en moins nombreux par rapport au nombre de personnes résidant en Suisse ayant un lien avec la procédure d'asile (admissions provisoires, demandes non traitées, situations illégales, etc.). La situation juridique de ces derniers est extrêmement précaire.

Une nouvelle révision de la loi sur l'asile est sur le point d'aboutir. Sa principale nouveauté est la création d'un statut pour les réfugiés de la violence. Ce statut doit permettre l'admission provisoire de personnes qui ne sont pas persécutées individuellement, mais qui fuient une guerre civile, une situation de violence généralisée ou de graves violations des droits de l'homme¹⁸. On peut remarquer à ce sujet que la Suisse semble avoir choisi une nouvelle voie, différente de celle de l'Union européenne. Pourtant, dans l'optique de la communautarisation des politiques d'asile et d'immigration, un examen systématique de la compatibilité des dispositions légales correspondantes ainsi que de la nécessité éventuelle de les ajuster serait particulièrement utile¹⁹.

Le lien entre politique des étrangers et politique d'asile

La notion qui permet d'établir un lien entre politique des étrangers et politique d'asile est celle de la "capacité d'accueil" du pays. C'est la logique du marché du travail qui gouverne, explicitement pour ce qui est de la première et implicitement pour ce qui est de la seconde, tant il est vrai qu'une fois admis, les uns comme les autres sont obligés de se positionner sur le marché du travail. En fonction de cela, on peut se demander dans quelle mesure la politique d'asile interfère avec celle de l'immigration.

En fait, il existe un écart considérable entre les objectifs explicites des acteurs sociaux et la réalité observable sur le marché du travail. Il faut notamment relever le problème du gonflement d'une zone grise entre asile et politique des étrangers, qui produit une nouvelle main d'œuvre, composée de demandeurs d'asile et de clandestins corvéa-

¹⁸ Bernard WUTHRICH, "La révision de la loi sur l'asile votée par le Conseil national fait beaucoup de mécontents", *Journal de Genève*, 18 juin 1997.

¹⁹ Oliver SEIFFARTH, *Die Änderungen im Bereich der «dritten Säule» der Europäischen Union (Maastricht) durch den Vertrag von Amsterdam*, p. 10.

bles en raison de la précarité de leur présence en Suisse et de leurs droits sociaux²⁰.

Objectifs et scénarios de la politique suisse en matière de migrations

Les carences de la politique migratoire suisse

La politique suisse à l'égard des étrangers est essentiellement une politique de la main d'œuvre. Il s'agit de fournir l'économie en forces de travail tout en limitant le nombre des étrangers²¹. Or, sous la pression du nombre de demandes d'asile et à cause de l'obligation d'adapter la politique suisse à la pratique de l'Union européenne, les politiques d'asile et des étrangers sont devenues progressivement incompatibles²². Le conflit se manifeste à trois niveaux □ celui de la sélection ethnique, de la sélection professionnelle et de la légitimation de la sélection. L'impossibilité de maintenir une sélection ethnique telle que la préconise le modèle des trois cercles dans le cadre de la politique d'asile, met en cause un des buts de la politique à l'égard des étrangers résidents, celui de leur intégration.

En outre, la politique actuelle de la Suisse en matière d'étrangers et d'asile et la politique internationale des réfugiés est menée par des institutions distinctes. Les offices compétents collaborent selon les nécessités et à court terme. Certes, il existe des amorces de coordination lorsque les domaines se chevauchent. Maintenant comme par le passé, des zones mal définies subsistent entre les différentes politiques en cause, la coordination étant laissée au hasard²³.

²⁰Rosita FIBBI, "Continuités et changements", p. 56.

²¹SDES, "Circulation des personnes", p. 1.

²²Rosita FIBBI, "Continuités et changements", pp. 60-61.

²³Peter ARBENZ, *Rapport*, p. 49.

Les objectifs prioritaires

Les objectifs prioritaires énoncés par le Conseil fédéral dans le cadre de la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés peuvent être repris intégralement dans la perspective d'une politique migratoire. Dans son rapport du 15 mai 1991, le gouvernement a fixé, comme principes directeurs de la politique nationale, les objectifs prioritaires suivants²⁴

- ²⁴Orienter les activités de l'Etat en observant des principes éthiques, notamment ceux de la solidarité, du respect des droits de l'homme, de la liberté et du droit à l'autodétermination de l'individu, ainsi que les engagements internationaux.
- ²⁵Sauvegarder le milieu naturel dans lequel nous vivons.
- ²⁵Sauvegarder les bases économiques, notamment maintenir le rendement et la compétitivité de notre économie. Etre apte à réagir avec souplesse aux mutations rapides de la situation économique mondiale. Optimiser la division internationale du travail.
- ²⁶Intégrer la Suisse de manière optimale dans la nouvelle construction européenne.
- ²⁶Maintenir la paix sociale, notamment en évitant le chômage, en atténuant les disparités entre riches et pauvres et en maintenant les institutions sociales existantes.
- ²⁶Sauvegarder l'identité nationale, que le Conseil fédéral ne considère pas comme un état de fait mais comme un processus, qui donne à l'individu la sécurité dont il a besoin au sein de la communauté et dans le milieu vital qui sont les siens."

Ces objectifs prioritaires doivent être compris comme des objectifs d'égale valeur de la politique nationale"²⁴.

A partir de là, dans son "Rapport sur une politique suisse en matière de migrations", Peter Arbenz²⁵ élabore une série d'objectifs qui pourraient constituer l'essence d'une politique migratoire. Il y prône par exemple l'harmonisation de la politique migratoire de la Suisse avec celle des autres Etats, en particulier celle des Etats européens²⁶.

²⁴Conseil fédéral, *Rapport du 15 mai 1991*, p.10.

²⁵Peter Arbenz a été délégué aux réfugiés puis chef de l'Office fédéral des réfugiés (ODR) durant plusieurs années.

²⁶Peter ARBENZ, *Rapport*, pp. 94-95.

Les modèles envisageables

La nécessité d'agir dans le sens de la mise sur pied d'une véritable politique des migrations est, en principe, établie. Tel est le but du rapport du Conseil fédéral du 15 mai 1991 sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés, qui tient compte de la pression migratoire mondiale et de la situation de la Suisse dans ce contexte.

Dans son "Rapport sur une politique suisse en matière de migrations", Peter Arbenz propose une série de six modèles devant servir à réduire les migrations incontrôlées²⁷

1) "Statu quo"

Politique des étrangers

– Maintien de la politique limitative actuelle (contingentement, priorité à la main-d'œuvre indigène, contrôle des conditions salariales et de travail).

– Zone de recrutement première UE/AELE zone de recrutement secondaire Etats-Unis et Canada.

– Libéralisation limitée à l'égard des Etats membres de l'espace UE/AELE.

– Admission de spécialistes très qualifiés en provenance de tous les autres Etats du monde.

Politique d'asile

– Accueil géographiquement illimité de réfugiés.

– Fixation de contingents *ad hoc* applicables à l'admission provisoire de personnes ayant besoin de protection.

– Rapatriement des personnes qui n'ont plus besoin de protection.

Politique internationale à l'égard des réfugiés (politique extérieure)

– Aide bilatérale sur place dans les régions touchées par des crises.

– Soutien financier accordé à des organisations humanitaires internationales.

– Mesures ponctuelles en vue d'un règlement pacifique des conflits.

– Poursuite de la coopération au développement et de l'aide accordée à l'Europe de l'Est, selon les priorités établies.

2) "La Suisse, place forte"

Politique des étrangers

²⁷ Peter ARBENZ, *Rapport*, pp. 76-87.

— **R**enforcement de la politique limitative dans le but d'atteindre un solde migratoire nul, voire négatif.

— **P**as de libéralisation à l'égard des Etats membres de l'espace UE/AELE (maintien du statut de saisonnier, suppression du droit à la transformation des autorisations).

— **P**as d'admission de travailleurs extra-européens.

— **P**riorité des critères démographiques sur les critères relatifs à l'emploi.

Politique d'asile □

— **A**ccueil limité de réfugiés.

— **P**as d'admission de personnes ayant besoin de protection.

— **R**apatriement systématique des personnes n'ayant plus besoin de protection.

Politique internationale à l'égard des réfugiés □

— **C**oncentration sur des territoires européens sélectionnés de l'aide bilatérale sur place dans les régions touchées par des crises.

— **S**outien financier accordé à des organisations humanitaires internationales.

— **C**oncentration des contributions en faveur du règlement pacifique des conflits dans des régions européennes touchées par des crises.

— **P**oursuite de la coopération au développement et de l'aide accordée à l'Europe de l'Est, en faveur de pays prioritaires.

3) "Europe occidentale"

Politique des étrangers □

— **L**ibre circulation des personnes en provenance de pays membres de l'espace UE/AELE.

— **A**dmission limitée de spécialistes très qualifiés en provenance de tous les autres pays du monde.

Politique d'asile □

— **A**ccueil géographiquement limité de réfugiés.

— **A**dmission contrôlée et limitée de personnes ayant besoin de protection dans le cadre de campagnes d'accueil coordonnées sur le plan européen.

— **R**apatriement des personnes n'ayant plus besoin de protection, d'entente avec les autres Etats européens.

Politique internationale à l'égard des réfugiés □

— **C**oncentration sur les Etats européens (Europe occidentale et orientale) de l'aide bilatérale sur place dans les régions touchées par des crises.

— **S**outien financier accordé à des organisations humanitaires internationales.

- Concentration des contributions en faveur du règlement pacifique des conflits dans les régions européennes touchées par des crises.
- Poursuite de la coopération au développement et de l'aide accordée à l'Europe de l'Est, en faveur de pays prioritaires.
- Promotion des investissements privés dans des pays européens peu développés.

4) “Europe occidentale et orientale” (ce modèle pourrait par exemple inclure les Etats riverains de la Méditerranée)

Politique des étrangers □

- Libre circulation des personnes en provenance d'Etats membres de l'espace UE/AELE.
- Admission limitée de travailleurs en provenance d'Etats d'Europe centrale et orientale, éventuellement dans le cadre d'accords commerciaux.
- Admission limitée de spécialistes très qualifiés en provenance de tous les autres pays du monde.

Politique d'asile et politique internationale à l'égard des réfugiés □

Identique à celle du modèle 3.

5) “Europe et reste du monde”

Politique des étrangers □

- Libre circulation des personnes en provenance d'Etats de l'espace UE/AELE.
- Admission limitée de travailleurs en provenance de tous les autres Etats du monde, pour autant qu'il s'agisse de pays exempts de persécution.

Politique d'asile □

- Admission géographiquement illimitée de réfugiés.
- Admission contrôlée et limitée (contingents) de personnes ayant besoin de protection en provenance du monde entier.

Politique internationale à l'égard des réfugiés □

- Renforcement de l'aide bilatérale sur place dans les territoires touchés par des crises.
- Soutien financier apporté à des organisations humanitaires internationales.
- Renforcement des contributions en faveur du règlement pacifique des conflits.
- Poursuite de la coopération au développement et de l'aide accordée à l'Europe de l'Est en faveur de pays prioritaires.
- Promotion des investissements privés dans les régions en développement.

6) “Libéralisation au niveau mondial”

Politique des étrangers □

— □ Libre circulation des personnes dans le monde entier, en fonction de la demande sur le marché du travail suisse.

Politique internationale à l'égard des réfugiés □

Identique à celle du modèle 5.

Pour ce qui est de l'évaluation de ces modèles, on peut dire que plus la Suisse s'isole, plus sa marge de manœuvre se réduit sur la scène européenne, plus ses objectifs entrent en conflit, alors qu'elle tient à rester fidèle à ses engagements de droit international public et au principe de la solidarité internationale. Elle court dès lors le risque de prendre des mesures dont les effets s'annulent réciproquement.

Plus la Suisse s'ouvre, plus sa marge de manœuvre augmente, mais plus le besoin de coordination s'accroît. Les objectifs et les mesures risquent cependant moins de s'annuler réciproquement au niveau de leurs effets.

Selon Peter Arbenz, il serait par conséquent recommandable d'envisager une politique qui s'appuie sur les modèles compris entre “Europe occidentale” et “Europe et reste du monde” et qui postule, en ce qui concerne les étrangers, que la Suisse aura besoin à l'avenir du personnel étranger très qualifié et, dans une moindre mesure, semi-qualifié, qui sera recruté principalement dans l'espace UE/AELE (libre circulation des personnes) et dans d'autres régions. Observons toutefois, pour ce qui est du modèle “Europe occidentale”, qu'il ne serait pas possible à moyen terme de conserver l'attitude actuelle à l'égard du problème des migrations, mais qu'il faudrait l'adapter à celles des autres Etats européens, c'est-à-dire dans le sens d'une politique plus restrictive. Les professionnels très qualifiés en provenance de tous les autres Etats du monde continueraient à être admis en Suisse.

Sur le plan de la politique d'asile, la Suisse devrait continuer à accueillir des réfugiés sans observer de limite géographique, conformément à la convention internationale sur le statut des réfugiés. Elle devrait toutefois s'efforcer d'harmoniser sa politique en matière d'asile, de réfugiés et de visas avec celles de l'UE.

Convergences et divergences
avec la politique des pays de l'Union européenne

Tous les pays d'Europe sont devenus de nos jours des pays d'immigration, avec un taux d'étrangers avoisinant les 10%. Certains, comme le Luxembourg, le Liechtenstein et la Suisse, en accueillent même plus de 20%, selon le mode de calcul utilisé.

Comme nous avons pu l'évoquer dans la première partie, la politique commune de l'Union européenne en matière de migrations n'en est qu'à ses débuts. La plus grande partie de ce domaine demeure l'apanage des Etats membres. Or très rares sont les Etats de l'Union européenne ou de l'AELE qui ont élaboré de manière approfondie leur propre politique migratoire à l'égard des étrangers de pays tiers. Une meilleure harmonisation des politiques d'asile et de migrations est toutefois amorcée. Elle comporte une nette tendance à bloquer l'immigration en provenance d'Etats extra-européens²⁸.

Dans cette optique, on peut constater que la politique des trois cercles menée par la Suisse va dans le sens de la tendance générale qui prévaut en Europe occidentale. La comparaison avec la loi allemande de mai 1990 est à cet égard particulièrement révélatrice, puisqu'on y trouve une analogie frappante avec le "deuxième cercle" de la politique suisse, à ceci près que l'Allemagne ne délimite pas explicitement les pays de recrutement de la main d'œuvre²⁹.

Pour ce qui est de la politique d'asile, on sait que l'Europe occidentale dans son ensemble est confrontée à un afflux massif de réfugiés en provenance du tiers monde. Suite à l'adoption de politiques restrictives en matière d'immigration, la procédure d'asile apparaît comme le principal moyen d'atteindre les pays les plus développés (voir le Tableau III).

Dans ce contexte, la situation de la Suisse est un peu particulière, dans la mesure où elle est l'une des destinations principales des candidats à l'asile. En 1988, par exemple, alors que les Etats membres de l'Union européenne enregistraient tous ensemble 167'552 requêtes, la Suisse en comptait dix fois moins (16'726) alors que sa population est cinquante fois moins importante³⁰. Parmi les pays de l'Union euro-

²⁸Peter ARBENZ, *Rapport*, pp. 16-17.

²⁹Rosita FIBBI, "Continuités et changements", pp. 59-60.

³⁰Pierre GARRONE, "Swiss asylum policy faced with the Schengen and Dublin Convention", dans Gina D. KORELLA & Patrick M. TWOMEY, *eds.*, *Towards a European Immigration Policy*, Bruxelles, European Interuniversity Press, 1993.

péenne, seule l'Allemagne est soumise à une pression équivalente. Nous verrons plus loin que cet élément a son importance dans les rapports futurs de la Suisse avec ses voisins de l'espace de Schengen.

Quoiqu'il en soit, la politique pratiquée par les Etats voisins a un retentissement direct sur les flux migratoires arrivant en Suisse ou la quittant. L'attitude de cette dernière à l'égard des étrangers ne peut se passer d'une certaine convergence de vues avec les pays de l'Union européenne et de l'AELE avec qui elle entretient, du point de vue économique et du marché du travail, des relations caractérisées par une coopération étroite, des besoins de main d'œuvre et des transferts de savoir-faire³¹. Cette convergence est soulignée par certains auteurs qui stigmatisent une stratégie générale du Conseil fédéral et de certains départements de l'administration fédérale (Département de justice et police, Département de l'économie publique, OFIAMT) concernant en priorité les politiques d'immigration et d'asile. Selon cette approche, le modèle des trois cercles serait notamment un instrument d'intégration à l'espace de Schengen³².

Tableau III
**Distribution des demandeurs d'asile
parmi certains pays de l'OCDE**

(en % du total du flux migratoire arrivant dans chaque pays de la liste)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 I
Autriche	5.92	31.2	7.72	8.68	7.24	4.04	4.36	6.35	6.89	7.02	5.43	5.2	2.38	0.77
Belgique	1.72	2.17	3.55	4.26	3.67	3.2	3.85	3.34	2.22	2.6	3.08	2.89	2.58	3.39
Danemark	0.03	0.09	0.12	1.18	4.32	5.25	4.68	1.53	2.03	1.58	1.26	0.88	2.04	3.08
Finlande	n. p.	n. p.	n. p.	n. p.	n. p.	n. p.	n. p.	0.03	0.02	0.06	0.65	0.41	0.53	0.37
France	8.72	8.3	15.4	22.0	16.1	15.6	11.8	13.9	13.8	18.9	11.8	8.75	3.92	3.76
Allemagne	68.6	44.6	45.6	29.0	35.5	44.6	50.2	32.0	44.9	38.9	46.0	48.8	64.2	67.3
Grèce	1.15	2.03	1.47	0.66	0.75	0.84	2.14	3.87	3.66	0.96	1.48	0.51	0.29	0.11
Italie	1.56	3.25	3.86	4.49	4.58	3.26	3.27	6.15	0.57	0.72	1.13	4.44	0.37	0.26
Pays-Bas	2.04	1.44	2.2	2.94	2.61	3.41	2.95	7.49	3.27	4.46	5.05	4.12	2.56	3.91
Norvège	0.06	0.09	0.12	0.22	0.3	0.51	1.36	4.79	2.88	1.43	0.94	0.87	0.77	0.8
Portugal	n. p.	n. p.	n. p.	2.21	0.4	0.06	0.13	0.25	0.15	0.05	0.02	0.05	0.1	0.2

³¹ Kurt ROHNER, "Main d'œuvre et population étrangère", p. 11.

³² Marie-Claire CALOZ-TSCHOPP, "La politique des trois cercles", p. 317.

Espagne	n. p.	n. p.	3.0	2.06	1.11	1.42	1.16	1.39	1.44	0.91	1.63	1.38	1.85	2.08
Suède	n. p.	n. p.	3.06	4.41	12.1	8.72	7.35	10.1	8.54	9.74	6.99	5.21	12.2	6.84
Suisse	3.88	4.69	8.76	11.6	7.49	5.85	4.31	6.07	7.3	7.83	8.53	7.94	2.66	3.76
Roy.-Uni	6.33	2.17	5.14	6.32	3.87	3.29	2.42	2.87	2.29	4.99	6.01	8.53	3.6	3.36

N.B.: 1993 = premier trimestre seulement

Sources □ UNHCR / Klaus F. ZIMMERMANN □³³

Plus généralement, il apparaît que les moyens utilisés jusqu'à présent par la Suisse dans le domaine de la politique migratoire, quels que soient leurs fondements, n'ont que partiellement atteint leurs buts, dans le meilleur des cas, et ceci à cause de trois facteurs principaux □

- 1) la complexité des migrations en tant que phénomène social □
- 2) l'intervention de groupes de pression qui influent sur cette politique □
- 3) les limites de la politique d'immigration dans un Etat de droit démocratique. Selon une logique purement économique, l'une des tâches de la politique d'immigration serait de faire en sorte que le nombre, les qualifications et la durée de séjour des travailleurs immigrés correspondent exactement aux besoins du marché. Cela impliquerait par exemple de renvoyer les travailleurs dans leur pays dès que l'on n'a plus besoin de leurs services ou d'éviter, dans la mesure du possible, le regroupement familial. Or il est difficile d'appliquer ces mesures suite aux engagements pris par les pays démocratiques au nom du respect minimal de certains principes humanitaires. A cet égard, l'exemple de la Suisse est éloquent, puisqu'elle doit progressivement assouplir sa position par rapport au statut de saisonnier □³⁴.

A l'heure actuelle, on peut dire que la situation de la Suisse en matière de problèmes migratoires diffère peu, *grosso modo*, de celle de ses voisins européens. Malgré le vote négatif des citoyens sur l'adhé-

³³ □ Klaus F. ZIMMERMANN, "Immigration Policies in Europe: An Overview", *Seminar for Labor and Population Economics*, Ludwig-Maximilian-Universität, Munich, 11/1994, p. □ 33.

³⁴ □ Giorgio DHIMA, "Die schweizerische Migrationspolitik im internationalen Vergleich: Wirkungen institutioneller Regeln und Folgerung für die künftige Politikgestaltung", *Annuaire suisse de science politique*, No. 30 (1990), pp. 189-207.

sion à l'Espace économique européen (EEE)³⁵, les autorités fédérales tiennent à maintenir une stratégie eurocompatible, comme le montrent, entre autres, les discussions engagées avec l'Union européenne sur la libre circulation des personnes³⁶. Il semble qu'à l'avenir, la Suisse doive opter pour une politique d'immigration plus efficace et plus simple, c'est-à-dire sans objectifs à trop long terme. En outre, seul l'établissement du principe de la libre circulation des personnes avec les pays membres de l'Union européenne paraît pouvoir réorienter une politique d'immigration économiquement inefficace et tournée vers certains intérêts particuliers³⁷. Cette réorientation épargnerait beaucoup d'énergie et permettrait à la politique étrangère helvétique de se consacrer à des questions plus captivantes.

³⁵ Le 6 décembre 1992.

³⁶ Agence Europe, "UE/Suisse: Les divergences sur l'accord envisagé en matière de libre circulation des personnes subsistent et risquent de compromettre aussi les négociations sur les autres aspects", *Europe*, No. 6567, 21 septembre 1995.

³⁷ Giorgio DHIMA, "Die schweizerische Migrationspolitik im internationalen Vergleich: Wirkungen institutioneller Regeln und Folgerung für die künftige Politikgestaltung", pp. 204-06.

Distribution des demandeurs d'asile parmi certains pays de l'OCDE
(en % du total du flux migratoire arrivant dans chaque pays de la liste)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 I
Autriche	5.92	31.2	7.72	8.68	7.24	4.04	4.36	6.35	6.89	7.02	5.43	5.2	2.38	0.77
Belgique	1.72	2.17	3.55	4.26	3.67	3.2	3.85	3.34	2.22	2.6	3.08	2.89	2.58	3.39
Danemark	0.03	0.09	0.12	1.18	4.32	5.25	4.68	1.53	2.03	1.58	1.26	0.88	2.04	3.08
Finlande	n. p.	n. p.	n. p.	n. p.	n. p.	n. p.	n. p.	0.03	0.02	0.06	0.65	0.41	0.53	0.37
France	8.72	8.3	15.4	22.0	16.1	15.6	11.8	13.9	13.8	18.9	11.8	8.75	3.92	3.76
Allemagne	68.6	44.6	45.6	29.0	35.5	44.6	50.2	32.0	44.9	38.9	46.0	48.8	64.2	67.3
Grèce	1.15	2.03	1.47	0.66	0.75	0.84	2.14	3.87	3.66	0.96	1.48	0.51	0.29	0.11
Italie	1.56	3.25	3.86	4.49	4.58	3.26	3.27	6.15	0.57	0.72	1.13	4.44	0.37	0.26
Pays-Bas	2.04	1.44	2.2	2.94	2.61	3.41	2.95	7.49	3.27	4.46	5.05	4.12	2.56	3.91
Norvège	0.06	0.09	0.12	0.22	0.3	0.51	1.36	4.79	2.88	1.43	0.94	0.87	0.77	0.8
Portugal	n. p.	n. p.	n. p.	2.21	0.4	0.06	0.13	0.25	0.15	0.05	0.02	0.05	0.1	0.2
Espagne	n. p.	n. p.	3.0	2.06	1.11	1.42	1.16	1.39	1.44	0.91	1.63	1.38	1.85	2.08
Suède	n. p.	n. p.	3.06	4.41	12.1	8.72	7.35	10.1	8.54	9.74	6.99	5.21	12.2	6.84
Suisse	3.88	4.69	8.76	11.6	7.49	5.85	4.31	6.07	7.3	7.83	8.53	7.94	2.66	3.76
Roy.-Uni	6.33	2.17	5.14	6.32	3.87	3.29	2.42	2.87	2.29	4.99	6.01	8.53	3.6	3.36

N.B.: 1993 = premier trimestre seulement

Sources: UNHCR / Klaus F. ZIMMERMANN³⁸

³⁸ Klaus F. ZIMMERMANN, "Immigration Policies", p. 233.

Distribution des demandeurs d'asile parmi certains pays de l'OCDE
(en % du total du flux migratoire arrivant dans chaque pays de la liste)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 I
Autriche	5.92	31.2	7.72	8.68	7.24	4.04	4.36	6.35	6.89	7.02	5.43	5.2	2.38	0.77
Belgique	1.72	2.17	3.55	4.26	3.67	3.2	3.85	3.34	2.22	2.6	3.08	2.89	2.58	3.39
Danemark	0.03	0.09	0.12	1.18	4.32	5.25	4.68	1.53	2.03	1.58	1.26	0.88	2.04	3.08
Finlande	n. p.	n. p.	n. p.	n. p.	n. p.	n. p.	n. p.	0.03	0.02	0.06	0.65	0.41	0.53	0.37
France	8.72	8.3	15.4	22.0	16.1	15.6	11.8	13.9	13.8	18.9	11.8	8.75	3.92	3.76
Allemagne	68.6	44.6	45.6	29.0	35.5	44.6	50.2	32.0	44.9	38.9	46.0	48.8	64.2	67.3
Grèce	1.15	2.03	1.47	0.66	0.75	0.84	2.14	3.87	3.66	0.96	1.48	0.51	0.29	0.11
Italie	1.56	3.25	3.86	4.49	4.58	3.26	3.27	6.15	0.57	0.72	1.13	4.44	0.37	0.26
Pays-Bas	2.04	1.44	2.2	2.94	2.61	3.41	2.95	7.49	3.27	4.46	5.05	4.12	2.56	3.91
Norvège	0.06	0.09	0.12	0.22	0.3	0.51	1.36	4.79	2.88	1.43	0.94	0.87	0.77	0.8
Portugal	n. p.	n. p.	n. p.	2.21	0.4	0.06	0.13	0.25	0.15	0.05	0.02	0.05	0.1	0.2
Espagne	n. p.	n. p.	3.0	2.06	1.11	1.42	1.16	1.39	1.44	0.91	1.63	1.38	1.85	2.08
Suède	n. p.	n. p.	3.06	4.41	12.1	8.72	7.35	10.1	8.54	9.74	6.99	5.21	12.2	6.84
Suisse	3.88	4.69	8.76	11.6	7.49	5.85	4.31	6.07	7.3	7.83	8.53	7.94	2.66	3.76
Roy.-Uni	6.33	2.17	5.14	6.32	3.87	3.29	2.42	2.87	2.29	4.99	6.01	8.53	3.6	3.36

Sources: UNHCR / Klaus F. ZIMMERMANN³⁹

³⁹ Klaus F. ZIMMERMANN, "Immigration Policies", p. 233.

CHAPITRE V

La Suisse et l'Europe sans frontières intérieures

La politique de la Suisse face à la construction européenne

La politique officielle d'intégration du gouvernement

A partir du moment où le Conseil fédéral a constaté que la non-participation de la Suisse au développement de l'intégration européenne n'était pas une alternative réaliste¹, le but avoué de sa démarche a consisté à éviter l'isolement politique, économique et culturel du pays, et à promouvoir sa compétitivité économique. La volonté d'adhérer à l'Espace économique européen (EEE) en 1992 s'inscrivait pleinement dans cette logique. Après le refus du peuple suisse de participer à l'EEE, le gouvernement n'a pas changé de cap. Mieux, il a fait de l'adhésion à l'Union européenne un objectif majeur. Le rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années nonante, du 29 novembre 1993, arrête les étapes envisagées²

1. L'adhésion à l'Union européenne constitue l'objectif stratégique de la politique d'intégration. Cet objectif est dicté par le fait que la Suisse plonge ses racines profondes dans l'Europe et qu'elle lui est étroitement liée. Par une participation pleine et entière au processus d'intégration européenne, la Suisse défendra au mieux et le plus complètement l'ensemble de ses intérêts à long terme. Seule l'adhésion est

¹ Michael FAJNOR, "Die europäische Integration und ihre sicherheitspolitischen Folgen für die Schweiz", *Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung*, Zurich, ETH, Heft No. 17 (1991), pp. 34-37.

garante de l'équilibre entre l'évolution économique et les conditions politiques, sociales et culturelles dans lesquelles elle a lieu.

2. Dans l'immédiat, le Conseil fédéral accorde la priorité aux négociations bilatérales sectorielles déjà engagées. Par la recherche de paquets équilibrés à négocier, il s'attache à limiter les éventuels désavantages économiques résultant du refus de l'EEE. En renforçant ses relations avec l'Union européenne, la Suisse s'en rapproche graduellement et diminue du même coup le saut qualitatif que représentera l'adhésion.

3. L'accession à l'EEE demeure possible. Selon les circonstances, il pourrait s'avérer souhaitable de procéder à une nouvelle appréciation de cette forme de participation de la Suisse au processus d'intégration européenne.

4. Durant la législature 1995-99, il convient d'ouvrir la voie à l'intégration multilatérale de la Suisse dans l'Union européenne et d'entrer en négociation, en fonction des conditions de politique intérieure et extérieure. Il pourra s'agir d'une adhésion directe à l'Union européenne, ou à une entrée préalable dans l'Espace économique européen.

On le voit, la politique prônée par le Conseil fédéral n'a rien d'ambigu. Elle ne bénéficie cependant que d'un soutien limité au sein de la population.

Méfiance d'une partie de la population

Dans tous les Etats membres de l'Union européenne, on trouve des opposants à l'intégration européenne. Leur influence réelle dépend beaucoup des systèmes politiques en vigueur³. En Suisse, l'opposition est présente sur trois tableaux.

Dans le premier, elle mobilise des couches précises de la population, des personnes âgées et de nombreux paysans. En principe, ceux qui craignent le plus de perdre leurs acquis (subventions, aides diverses, etc.) se rassemblent autour du conseiller national Christoph Blocher, leader de l'opposition à l'intégration européenne. Ces assemblées

²Bureau de l'intégration DFAE/DFEP, "Suisse — Union européenne", *Fact Sheets*, No III, octobre 1995, p. 9.

³Jacques W. CORNUT, "La Suisse veut participer à la construction européenne", *European Public Affairs Office* (Bâle), novembre 1995.

cultivent les mythes d'une Suisse des origines, où le folklore alpestre occupe une place dominante. Après l'effondrement du communisme en Europe de l'Est, l'Union européenne est devenue pour ces gens la nouvelle menace extérieure, contre laquelle il faut se mobiliser⁴. De plus en plus sectaire, ce comportement se nourrit, comme dans plusieurs Etats membres de l'UE, d'une xénophobie aiguë.

Sur un autre tableau, on trouve des opposants appartenant principalement, mais pas exclusivement, au monde de la finance et des assurances. Ce sont ceux qui vivent de la cherté du franc suisse. Ils sont difficiles à dénombrer, car leur comportement public diffère beaucoup de celui qu'ils adoptent dans l'intimité de l'isoloir, lors de votations et d'élections. Ils sont en général accompagnés dans le monde des affaires de tous ceux qui rêvent d'un pays où règnerait sans partage le protectionnisme des années grasses.

Dans le troisième tableau, enfin, on trouve une opposition à l'Union européenne en tant que telle. On y souligne les difficultés que connaît l'UE sur beaucoup de plans (chômage, monnaie, problèmes de politique étrangère commune, centralisme, etc.). On craint aussi des restrictions de la démocratie directe en cas d'adhésion de la Suisse.

De manière générale, ces trois manières de s'opposer à la participation de la Suisse à la construction européenne ne s'excluent pas forcément. Elles comportent chacune une part d'ignorance, de manque d'ouverture et d'intérêts particuliers exacerbés.

Les autorités suisses ne restent pas sans réaction face à cette opposition. Le Bureau de l'intégration, mis sur pied dès 1961, a été chargé après 1992 de relativiser les arguments des opposants, mais son action demeure pour l'instant assez confidentielle. Les données suivantes (voir Tableau IV) sont issues des bulletins que le Bureau publie régulièrement. Ils tentent de démontrer que la démocratie directe telle qu'elle est pratiquée en Suisse ne serait que très peu affectée par une éventuelle adhésion à l'Union européenne.

Il s'agit d'une étude pour la période 1990-95, portant sur la liste des projets soumis au référendum obligatoire ou facultatif et sur les initiatives. Il ressort de cette analyse que 60% de tous les projets n'auraient absolument pas été touchés par le droit communautaire, et que 30% l'auraient été en partie seulement. En d'autres termes, dans 90% des

⁴Yves CORNU, "La Suisse aligne ses divisions", *Le Point*, 3 février 1996.

cas environ, les droits de référendum et d'initiative auraient pu être exercés⁵.

Tableau IV

Actes législatifs suisses qui auraient été régis par le droit de l'UE

<p>Actes législatifs et initiatives populaires soumis au référendum obligatoire de 1990 à 1994 □ 40</p> <p>auraient été régis par le droit de l'UE □</p> <p>entièrement □ 3 (7,5%)</p> <p>partiellement □ 14 (35%)</p> <p>aucunement □ 23 (57,7%)</p>

<p>Actes législatifs sujets au référendum facultatif de 1990 à 1994 □ 243</p> <p>auraient été régis par le droit de l'UE □</p> <p>entièrement □ 26 (10,7%)</p> <p>partiellement □ 64 (26,3%)</p> <p>aucunement □ 153 (63%)</p>

Source □ Bureau de l'intégration DFAE/DFEP □ *CH-EURO, Intégration*, septembre-octobre 1995/IV.

La Suisse et la libre circulation des personnes en Europe

La libre circulation des personnes en tant qu'objectif

Nous avons déjà évoqué la volonté générale du Conseil fédéral d'intégrer la Suisse à l'Union européenne. Pour ce qui touche plus particulièrement la libre circulation des personnes, le "Rapport du 15

⁵ Bureau de l'intégration DFAE/DFEP, *CH-EURO, Intégration*, septembre-octobre 1995/IV, pp. 10-11.

mai 1991 sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés" (voir le chapitre précédent) nous éclaire dans une large mesure.

Le gouvernement est conscient du fait que la réalisation progressive du grand marché unique européen constitue un défi à divers niveaux. Notamment, la politique suisse à l'égard des étrangers n'est pas conciliable avec le droit communautaire, et doit par conséquent être modifiée. L'octroi discrétionnaire des autorisations de séjour et le contingentement, dans la mesure où ils s'appliquent aux citoyens des Etats membres de l'Union européenne, sont totalement incompatibles avec le principe de la libre circulation des personnes⁶. Ce principe, tel que le définissent les normes juridiques en vigueur dans l'Union européenne, implique en fait la mise en question de la majorité des dispositions du droit suisse applicable aux étrangers.

Le Conseil fédéral ajoute que l'accès au marché du travail de l'Union européenne est vital pour l'économie suisse, en raison de la possibilité d'acquérir à l'étranger les connaissances techniques dans le domaine scientifique, la recherche et le développement. De plus, le marché du travail suisse étant devenu progressivement moins attractif que celui de l'Union européenne, il s'agit de rattraper son retard en la matière⁷.

Pour ces raisons, le gouvernement prône une ouverture progressive "pour aboutir finalement à la libre circulation des personnes entre la Suisse et les Etats de la CE et de l'AELE"⁸. Le refus du traité sur l'Espace économique européen ne devrait pas entraîner la renonciation à cet objectif, même si sa réalisation s'en trouve retardée⁹.

La libre circulation des personnes en tant qu'obstacle

La libre circulation des personnes est un point central de focalisation pour les opposants à l'intégration de la Suisse au sein de l'Union européenne. La crainte de voir déferler des hordes de travailleurs immigrés en provenance des pays du sud de l'Europe reste présente chez une partie de la population. Il faut dire que l'amalgame entre travailleur

⁶Pierre GARRONE, *La libre circulation des personnes*, p.47.

⁷Conseil fédéral, *Rapport du 15 mai 1991*, p.8.

⁸Conseil fédéral, *Rapport du 15 mai 1991*, p. 12.

⁹Pierre GARRONE, *La libre circulation des personnes*, pp.47-48.

étranger et demandeur d'asile est particulièrement répandu. La politique d'immigration menée jusqu'ici est en partie responsable de cet état de fait, puisqu'on a laissé s'interpénétrer de manière croissante la politique des étrangers et celle des réfugiés¹⁰.

La question de l'ouverture du marché du travail est très sensible. Nombreux sont ceux qui affirment que l'échec de la votation sur la participation de la Suisse à l'Espace économique européen s'explique avant tout par la crainte de la population de voir le pays, son économie et ses structures sociales déstabilisés par l'ouverture des frontières¹¹. Les opposants à l'Union européenne brandissent à chaque instant la vision d'une ouverture qui appauvrirait le pays, le soumettrait à une immigration sauvage et compromettrait son système démocratique¹².

Pourtant, si l'on observe ce qui se passe dans les pays membres de l'Union européenne comparables à la Suisse par leur taille ou leur niveau de vie, on constate que ces craintes sont infondées et en grande partie irrationnelles. Ainsi le Luxembourg, signataire du traité de Rome en 1957, avait négocié une clause de sauvegarde qu'il aurait pu invoquer au cas où le pays aurait été submergé de travailleurs de pays voisins ou plus lointains, comme l'Italie. En fait, rien de tel ne s'est produit. L'ouverture des frontières s'est faite sans difficulté, conformément aux étapes prévues dans le traité¹³. De même, depuis son adhésion, l'Autriche n'a pas connu l'immigration massive que craignaient certains de ses citoyens. Mieux, elle utilise la Suisse pour démontrer à sa population que nombre d'entreprises helvétiques se sont récemment installées dans le Vorarlberg, pour bénéficier des avantages de la libre circulation des travailleurs¹⁴.

Notons que deux Etats membres de l'Union européenne d'où provient une grande partie de la population étrangère résidant en Suisse, l'Espagne et le Portugal, comptent environ un million et demi de nationaux résidant dans d'autres Etats membres (soit environ 30% des

¹⁰ Conseil fédéral, *Rapport du 15 mai 1991*, p. 1.

¹¹ Agence Europe, "UE/Suisse", p. 9.

¹² Yves CORNU, "La Suisse aligne ses divisions", *Le Point*, 3 février 1996.

¹³ Jacques François POOS, "La Suisse a tout à gagner de la libre circulation des personnes", interview réalisée par Roland KRIMM, *Journal de Genève*, 14 mai 1996.

¹⁴ François BLASER, "Pour regonfler la fibre européenne des Autrichiens, une publicité utilise la Suisse", *Journal de Genève*, 13 mai 1996.

étrangers communautaires)¹⁵. Or cette importante population d'origine ibérique résulte de mouvements de population antérieurs à l'obtention du droit à la libre circulation, droit qui ne concerne évidemment pas l'immense majorité des ressortissants extracommunautaires établis dans l'Union.

On peut en conclure que l'impact de la libre circulation des personnes sur les migrations n'est pas considérable.

Ces arguments ne suffisent toutefois pas à convaincre des opposants persuadés que la Suisse est un cas particulier, un *Sonderfall* dont l'existence même ne peut se concevoir que contre une ou des puissances extérieures et dont le ciment serait la peur de "l'autre" et de la nouveauté¹⁶.

La Suisse et la coopération européenne en matière de sécurité intérieure

Le contexte général

Dans les domaines de la politique intérieure et de la politique en matière de justice, la collaboration de la Suisse avec les États de l'Union européenne présente des décalages grandissants. Le rejet du traité sur l'Espace économique européen a encore aggravé cet état de fait. De plus, compte tenu de la dynamique d'intégration développée par l'Union européenne, ces décalages s'accroissent constamment.

Le Conseil fédéral est parfaitement conscient de la situation d'isolement croissant dans laquelle se trouve la Suisse. Dans un communiqué de presse de juin 1995, il relève que

“les formes internationales de la criminalité organisée, du terrorisme et de l'extrémisme violent, de même que les migrations illégales constituent une menace croissante pour la sûreté intérieure. Seule une politique internationale prévoyante est à même de résoudre durablement ces problèmes. L'ampleur de la tâche dépasse les moyens

¹⁵ Pierre GARRONE, *La libre circulation des personnes*, pp. 6-7.

¹⁶ Christian LUTZ, “Le pays le moins libéral de l'Europe de l'Ouest”, *Le Point*, 3 février 1996.

d'un Etat isolé. Cela est vrai pour la Suisse, comme pour ses voisins européens qui, en adoptant le traité sur l'Union européenne et l'accord de Schengen, ont jeté les bases d'une coopération plus étroite”¹⁷.

La politique commune de l'Union européenne exerce une influence croissante sur la sécurité intérieure de la Suisse. A moyen terme, le système traditionnel et fiable des contrôles simplifiés à la frontière risque d'être remis en question, du fait surtout que la Suisse ne dispose pas d'un niveau d'information comparable à celui des Etats membres de l'Union¹⁸. Déjà, par exemple, on constate que les corps de police des pays qui ont conclu l'accord de Schengen échangent entre eux des informations en matière de terrorisme¹⁹ la Suisse, en tant que pays tiers, reste exclue de ce genre de collaboration¹⁹.

En outre, les mesures que la Suisse pourrait prendre de manière autonome ne seraient pas seulement insuffisantes. Elles seraient susceptibles d'entraîner des charges et des inconvénients considérables pour les citoyens, pour l'économie et les finances publiques. Elles pourraient également avoir des conséquences néfastes sur les relations internationales du pays.

Les effets sur la Suisse des accords de Schengen

A l'heure actuelle, on ne peut que difficilement appréhender les effets concrets du processus de Schengen sur la Suisse. Du fait que tous les pays voisins, sauf le Liechtenstein, sont parties aux accords, la frontière avec la Suisse est dans sa presque totalité une “frontière extérieure” au sens de la convention de Schengen de 1990. Cela signifie théoriquement que des contrôles plus stricts devraient être effectués par les polices des Etats concernés, à l'entrée de leur territoire, pour l'ensemble des personnes en provenance de Suisse, y compris les touristes. Même si les pays voisins sont prêts à une certaine flexibilité, leur

¹⁷ Département fédéral de Justice et Police [DFJP], *La coopération européenne et ses répercussions sur la sûreté intérieure de la Suisse*, Communiqué de presse, Berne, 27 juin 1995.

¹⁸ DFJP, *La coopération européenne*.

¹⁹ Jean-François LEUBA, “La Suisse doit se rapprocher de l'Europe dans le domaine de la sécurité intérieure”, Interview, *Europa*, octobre 1991.

marge de manœuvre est réduite puisque leurs contrôles valent aussi pour l'accès aux pays membres de Schengen qui n'ont pas de frontière commune avec la Suisse²⁰.

Les citoyens suisses sont considérés comme des étrangers de pays tiers. Cela signifie par exemple que le renforcement des contrôles aux frontières extérieures peut entraîner pour eux des conséquences fâcheuses s'ils désirent voyager ou séjourner dans un Etat contractant. A terme, leur liberté de mouvement pourrait ainsi se trouver réduite²¹. Toutefois, conformément au principe de droit international *pacta sunt servanda*, les traités existant entre la Suisse et les membres du groupe de Schengen (portant notamment sur le petit trafic frontalier, sur les documents de voyage reconnus, sur la suppression du visa obligatoire, etc.) restent en vigueur. Ledit principe n'empêche toutefois pas les pays de l'espace de Schengen d'appliquer au besoin les traités conclus avec davantage de sévérité, dans la mesure où une marge d'interprétation existe. Par ailleurs, ils sont libres de les dénoncer.

Les contrôles aux frontières

La crainte d'un renforcement des contrôles douaniers aux frontières constitue la principale appréhension des citoyens suisses et des travailleurs frontaliers. A cet égard, on a déjà pu observer parfois l'apparition de files d'attente inhabituelles aux postes de douane suisses avec l'Allemagne, dès l'entrée en vigueur des accords de Schengen. Les douaniers allemands ont notamment retenu plus longuement les ressortissants de Turquie et de l'ancienne Yougoslavie résidant en Suisse et qui se rendaient en Allemagne pour des achats²².

Un contrôle plus sévère, voire la dénonciation de l'accord sur le petit trafic frontalier, auraient des suites graves pour les travailleurs frontaliers qui, aujourd'hui, sont plus de 150'000 à faire la navette au

²⁰ Bénédict de CERJAT, "Les Accords de Schengen et leurs implications pour la Suisse", *Swiss News* bulletin bimestriel de la Chambre de commerce suisse pour la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg 95 (mars-avril 1993), pp. 12-13.

²¹ Catherine TIREFORT, "La Convention de Schengen et l'ordre constitutionnel suisse", *Europe: Montrez patte blanche* p. 141.

²² Jean SIBIL, "Le rideau informatisé de Schengen humilie les Européens de l'Est", *Le Nouveau Quotidien*, 3 avril 1995.

moins une fois par jour entre leur domicile à l'étranger et leur poste de travail dans la zone frontière suisse.

De façon générale, il semble néanmoins qu'il ne faille pas exagérer les risques de fermeture de l'espace de Schengen à l'égard de la Suisse. Cette dernière bénéficie encore de l'avantage d'inspirer confiance à ses voisins (grâce à ses contrôles douaniers, notamment²³) et de ne pas poser de réel problème au regard de l'immigration²⁴. C'est pourquoi le pragmatisme devrait l'emporter. Dans un premier temps au moins, rien ne devrait changer concrètement. Au cours d'une rencontre consultative franco-suisse, tenue en mars 1995 à Lyon, les autorités françaises ont fait savoir à ce propos que "Schengen a pour but d'offrir davantage de liberté et de sécurité, pas d'entraver la libre circulation des personnes"²⁵.

De leur côté, les autorités suisses affichent une certaine sérénité. Certes, le respect à la lettre des dispositions de l'article 6 de la convention d'application, qui régit les modalités de contrôle aux frontières, poserait de graves problèmes. Mais les pays voisins n'ont aucun intérêt à gêner le petit trafic frontalier²⁶. De plus, au cours d'une réunion tenue à Bruxelles le 25 janvier 1995 et placée sous la présidence belge pour le groupe de Schengen, la Suisse a reçu l'assurance que les accords ne seraient pas touchés dans leur substance par l'application du dispositif de Schengen²⁷, parce que la convention d'application contient un certain nombre de clauses permettant une simplification des contrôles. Elle prévoit par exemple le cas où "de tels contrôles ne peuvent être effectués en raison de circonstances particulières" (art. 6, §2, lettre e). Dans une telle hypothèse, elle dit que "des priorités de-

²³Denis BARRELET, "L'application de l'accord de Schengen n'isolera pas la Suisse de l'Europe", *Tribune de Genève*, 25 mars 1995.

²⁴François GALIZI et Jacques MYARD, "Accords de Schengen: Bilan et perspectives", p. 27.

²⁵Martine VIALLET, citée par Michel EGGS, "Paradoxe: la France sera peut-être bientôt plus accessible", *Tribune de Genève*, 25 mars 1995.

²⁶Patricia BRIEL, "Les autorités ne s'attendent à aucun changement", *Journal de Genève*, 18 mars 1995.

²⁷DFJP, Service information et presse / Mission suisse à Bruxelles, *Cinquième réunion d'information entre la Suisse et la Présidence des Etats signataires de la Convention d'application de Schengen, le 25 janvier 1995 à Bruxelles*, Communiqué de presse.

vront être fixées”. Ceci laisse entendre qu'un sérieux allègement des formalités est possible, notamment en matière de contrôle à la sortie. Tout dépend évidemment de l'interprétation de la notion de circonstances particulières. Celles-ci devraient probablement être admises aux points de transit routier et ferroviaire les plus chargés. Un contrôle approfondi de l'entrée et de la sortie de l'ensemble des étrangers, en particulier sur les principaux axes Nord-Sud, entraînerait en effet un ralentissement considérable du trafic. Une telle situation serait d'ailleurs plus préjudiciable à l'Union européenne qu'à la Suisse, dont les citoyens manifestent un enthousiasme plutôt modéré face aux flots de véhicules en transit²⁸.

De même, des entraves nouvelles au trafic frontalier pénaliseraient moins les Suisses que les travailleurs frontaliers de l'Union européenne, pour qui le temps de déplacement vers le lieu de travail serait allongé. Les auteurs de la convention en ont tenu compte. C'est la raison pour laquelle le Comité exécutif peut déroger au principe selon lequel les frontières extérieures ne peuvent normalement être franchies qu'aux points de passage frontaliers et durant les heures d'ouverture fixées (Titre VII, art. 131 à 133). Ces exceptions concernent en particulier le petit trafic frontalier, pour lequel les parties contractantes peuvent d'ailleurs conclure seules des accords avec des Etats tiers (art. 136, §3). Par conséquent, le *statu quo* est de mise en ce qui concerne le problème des travailleurs frontaliers entre la Suisse et ses voisins, pour l'instant au moins.

Parallèlement, en ce qui concerne l'Allemagne et la France, censées appliquer la convention depuis mars 1995, les autorités fédérales estiment que les contrôles aux frontières étaient déjà suffisamment efficaces auparavant pour que la mise en œuvre de la réglementation de Schengen n'ait pas de conséquences notables, les exigences de la convention n'étant pas supérieures²⁹. La seule différence tangible pourrait être, du côté français, le renforcement de contrôles “volants” à l'intérieur d'une zone de sécurité de vingt kilomètres³⁰.

²⁸Pierre GARRONE, *La libre circulation des personnes*, pp. 81-83.

²⁹Office fédéral des étrangers, "Schengen: Questions actuelles concernant la réglementation de Schengen et ses retombées sur la Suisse, brève documentation", non publié.

³⁰Claude HAEGI, cité par Michel EGGS, “Paradoxe: la France sera peut-être

Les problèmes envisageables à long terme

C'est surtout à long terme que des répercussions négatives ne sont pas exclues. Dans le domaine de l'asile, par exemple, la Suisse est également un pays tiers à l'égard des membres de Schengen. Cela lui interdit en principe de participer à la collaboration qui se met lentement en place au sein de l'Union européenne. Ainsi, un demandeur d'asile qui aura été refoulé par un Etat membre de l'espace de Schengen ne pourra plus déposer de nouvelle demande au sein de cet espace, alors qu'il pourra le faire en Suisse. Il existe par conséquent un risque réel que la Confédération reçoive une grande partie du flux des demandeurs d'asile rejetés par l'Union européenne. L'augmentation du nombre de demandes d'asile conduit à allonger la procédure, ce qui permet aux demandeurs de résider plus longtemps sur le sol helvétique et rend leur démarche de plus en plus attractive□la Suisse risque de se trouver prise dans un cercle vicieux□¹.

En somme, le fait de ne pas être associée aux actions et informations essentielles de ses voisins est susceptible de faire de la Suisse un isolat non seulement en matière de politique d'asile, mais encore dans le domaine du crime organisé et du terrorisme. Comme l'a déjà relevé la commission d'experts "Contrôle des personnes à la frontière" (CECF), la Suisse doit, à moyen terme, "se préparer à une transformation de la situation de la menace si son intégration dans le dispositif de sécurité de l'Union européenne échoue"□². Concrètement et pour l'essentiel, le pays risque de jouer de plus en plus le rôle de plaque tournante (zone de repli, base d'organisation, etc.) des réseaux internationaux de criminalité organisée, de terrorisme, d'extrémisme violent et de passeurs. Cela parce que l'accès au Système d'information Schengen reste fermé, malgré plusieurs tentatives de rapprochement de la part des autorités helvétiques□³.

bientôt plus accessible", *Tribune de Genève*, 25 mars 1995.

¹ Pierre GARRONE, "Swiss asylum policy faced with the Schengen and Dublin Convention", pp. 224-25.

² DFJP, Service d'information et de presse, *Coopération européenne et sûreté intérieure de la Suisse*, Documentation pour la presse, 27 juin 1995, p. 4.

³ Denis BARRELET, "L'application de l'accord de Schengen n'isolera pas la Suisse de l'Europe", *Tribune de Genève*, 25 mars 1995.

Dans ce contexte, il convient de ne pas négliger les réactions potentielles en matière de politique intérieure (racisme, xénophobie, extrémisme). Le durcissement du climat politique intérieur ne pourrait que compromettre la recherche de solutions durables, notamment pour ce qui touche aux problèmes migratoires³⁴.

La nécessité de réagir

“Le temps semble travailler pour nous”, affirmait en 1994 le directeur de l'Office fédéral des étrangers, faisant référence aux difficultés de la mise en application de Schengen³⁵. Pourtant, en matière de sécurité intérieure et extérieure, la Suisse doit désormais tenir compte de la mise en place de ce nouvel espace à ses frontières. La perspective, même incertaine, de devenir un îlot d'insécurité au centre de l'Europe suffit en soi à justifier la mise en place de mesures permettant d'empêcher des développements néfastes. Deux tendances se dessinent.

La Suisse peut prendre des mesures de manière autonome. Elle peut durcir sa politique et sa pratique en matière de visas, renforcer les contrôles à la frontière, augmenter les contrôles à l'intérieur du pays, etc. Une telle politique a toutefois ses limites. Elle constitue une entrave supplémentaire que subissent le citoyen, l'économie (les frontaliers, par exemple) et les relations internationales de la Suisse. Compte tenu de l'évolution qui prévaut au sein de l'Union européenne (abolition des frontières intérieures, libre circulation, etc.), la population suisse pourrait accepter de moins en moins facilement une telle politique³⁶.

La seconde option consiste à tenter de collaborer plus étroitement avec l'Union européenne. Il faut pour cela que la Suisse convainque ses partenaires qu'une collaboration mutuelle sert aussi leurs intérêts. Il lui reste ainsi une petite marge de manœuvre et c'est dans ces limites

³⁴DFJP, Service d'information et de presse, *Coopération européenne et sûreté intérieure de la Suisse*, pp. 4-5.

³⁵Alexandre HUNZIKER, “Perspectives pour la Suisse en ce qui concerne sa liberté d'action propre et sa dépendance de mesures et réglementations décidées au niveau européen”, *Migrations internationales* (Cycle de conférences), Genève/Givisiez, Institut universitaire de hautes études internationales, 16 mars 1994, pp. 10.

³⁶Office fédéral des étrangers, “Schengen”, p. 7.

étroites que la politique des autorités helvétiques essaie de se frayer un chemin, depuis le refus par le peuple de l'Espace économique européen.

CHAPITRE VI

La marge de manœuvre de la Suisse

Les alternatives

Le statu quo

Jusqu'en 1988, le Conseil fédéral et la plupart des dirigeants politiques et économiques ont affirmé que l'identité helvétique serait mise en question par une adhésion à la Communauté européenne, et s'y sont par conséquent opposés. Dès le début des années 1990, pourtant, le discours du gouvernement et des principaux dirigeants s'est profondément et rapidement modifié. C'est dorénavant la non-participation à l'intégration européenne qui est considérée comme dangereuse¹, notamment face à la politique commune de l'Union européenne qui se met en place dans le domaine des migrations.

Parmi les éventualités que peut envisager la Suisse, le *statu quo* constitue désormais une option rejetée par la plupart des instances dirigeantes du pays. Elle reste l'apanage des opposants, dont nous avons déjà évoqué les principaux types d'argumentation. Toutefois, si l'opposition à toute forme de participation supplémentaire de la Suisse à la construction européenne devait demeurer majoritaire au sein de la population, le gouvernement devrait maintenir certains contacts avec les pays voisins en se concentrant sur une coopération exclusivement intergouvernementale. La Confédération a pris les devants dans ce sens, puisqu'elle fait déjà partie de plusieurs instances comme le Club

¹René SCHWOK, *Suisse-Europe, le choix historique*, Genève/Lausanne, Georg éditeur/L'Hebdo, 1992, pp. 2-5.

de Vienne, le Groupe de Berlin² ou le Processus de Budapest. Ces forums s'occupent essentiellement de coopération concernant l'asile et l'immigration. Le premier accueille l'Allemagne, l'Autriche, la France, l'Italie et la Suisse, le deuxième rassemble 33 pays européens, alors que le troisième est une enceinte plus vaste regroupant la plupart des pays européens ainsi que d'autres Etats tels que les Etats-Unis, le Canada et l'Australie, ainsi que des organisations internationales.

La Suisse dispose aussi d'un statut d'observateur dans le groupe de Trevi et a déjà officiellement manifesté sa volonté de rejoindre le processus de la convention de Dublin³.

Le *statu quo* par rapport à l'Union européenne n'implique donc pas, en théorie, un isolement absolu de la Suisse. Celle-ci peut toujours miser sur des rapports purement intergouvernementaux avec ses voisins. On peut toutefois se demander si elle a intérêt à se singulariser plus longtemps face aux autres Etats du continent. Est-il cohérent de dépenser une telle énergie pour tenter de maintenir une autonomie illusoire alors que, par ailleurs, on admet sans autres la mondialisation de l'économie ?

Ces interrogations mériteraient que l'on s'y arrête longuement. A ce stade de l'analyse, on ne peut s'empêcher de déplorer l'ignorance dramatique qui prévaut au sein de la population suisse sur les questions européennes.

L'adhésion à l'Espace économique européen

L'Espace économique européen (EEE), dans la forme que nous connaissons, n'est plus une option réaliste pour la Suisse. En revanche, on pourrait imaginer qu'un traité similaire puisse voir le jour, si le peuple persistait à refuser une adhésion à l'Union européenne.

Si la Suisse avait adhéré à l'EEE en 1992, elle n'aurait pas pu, en principe, adhérer à la convention de Schengen. En revanche, elle aurait bénéficié de l'acquis communautaire relatif à la libre circulation des

²Antonio CRUZ, *Schengen, Groupe ad hoc Immigration et autres instances intergouvernementales européennes en vue d'une Europe sans frontières*, pp. 24-25.

³Christian J. JÄGGI *et al.*, *Passer les frontières, les migrations et leurs conséquences en Suisse*, Fribourg, Caritas Suisse, 1994, p. 33.

personnes⁴. Le ressortissant helvétique aurait été assimilé à un ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne et n'aurait plus été un "étranger", selon la terminologie de la convention. En outre, les Etats de l'Espace économique européen ont émis une déclaration sur la facilitation des contrôles aux frontières communes⁵.

L'adhésion à l'Union européenne

Une adhésion en bonne et due forme à l'Union européenne et, par là même, une reprise de l'acquis communautaire, permettrait à la Suisse de participer pleinement et officiellement à la politique qui se met progressivement en place en Europe occidentale. Après l'entrée en vigueur traité d'Amsterdam, la Suisse, comme tout nouveau membre de l'Union, devrait reprendre intégralement l'acquis de Schengen⁶. Auparavant, lorsque la convention de Schengen ne faisait pas entièrement partie de l'ordre juridique communautaire, la Suisse aurait pu y adhérer facultativement. Une délibération supplémentaire de l'Assemblée fédérale et, le cas échéant, une consultation du peuple auraient été alors nécessaires.

L'adhésion de la Suisse à l'Union européenne aurait pour effet — le point est essentiel — de limiter le nombre de demandeurs d'asile, parce qu'un plus grand nombre d'entre eux serait contrôlé dans d'autres Etats membres avant d'atteindre le territoire de la Confédération. Cela serait évidemment une conséquence de la mise en œuvre de la convention de Dublin, à laquelle la Suisse pourrait se joindre sans autre.

Les accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne

Suite au refus par le peuple et les cantons suisses d'approuver le traité sur l'Espace économique européen, le 6 décembre 1992, le gouvernement a entamé une série de négociations avec l'Union européenne. Ces "négociations bilatérales" ont pour objectif de limiter

⁴Pierre GARRONE, *La libre circulation des personnes*, pp.72-73.

⁵Catherine TIREFORT, "La Convention de Schengen et l'ordre constitutionnel suisse", p. 142.

⁶CONF/4001/97, Protocole incorporant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, art. G.

les dégâts entraînés par la mise à l'écart de la Suisse du processus d'intégration européenne, compte tenu de la conviction du Conseil fédéral qu'un isolement croissant serait dangereux pour le pays.

Il est particulièrement difficile d'évaluer l'impact des futurs accords avant leur mise en vigueur. La Suisse s'est longtemps trouvée dans une impasse car l'Union européenne avait, au début, adopté une position assez intransigeante⁷, notamment dans le dossier de la libre circulation des personnes. Cette position a été par la suite considérablement assouplie, comme nous le verrons plus loin.

Malgré tout, il est à craindre que ces accords bilatéraux ne satisfassent personne. D'une manière ou d'une autre, les partisans de l'Europe déploreront un compromis insatisfaisant, alors que les "anti-Européens" tenteront probablement de lancer des référendum pour revenir au *statu quo*. Une analyse du scrutin du 6 décembre 1992 a montré que la crainte de la libre circulation des personnes était l'un des motifs les plus importants, sinon le plus important, du vote négatif⁸.

Les négociations sur la libre circulation des personnes

L'objet des négociations

Au départ, l'Union européenne exigeait que la Suisse accepte l'acquis communautaire, c'est-à-dire la libre circulation complète des personnes et des travailleurs avec les quinze Etats membres. Elle était cependant prête à accorder aux autorités suisses une période transitoire de trois ans pour mettre la législation helvétique en conformité avec les règles communautaires. L'accord bilatéral sur la libre circulation des personnes devait porter sur une période de sept ans. Les ressortissants communautaires déjà établis en Suisse (saisonniers, frontaliers, étudiants, retraités, etc.) auraient joui du traitement national, c'est-à-dire qu'ils auraient obtenu le même statut que les ressortissants suisses. Pour ce qui est des ressortissants

⁷Jean RUSSOTTO, "Suisse-Europe: le constat d'échec des bilatérales s'impose", *Journal de Genève*, 8 janvier 1996.

⁸Alexandre HUNZIKER, "Perspectives pour la Suisse", pp. 409-410.

communautaires désireux de s'établir en Suisse, l'Union européenne revendiquait l'abolition des contingents ("quotas") actuels⁹.

Pour sa part, la Suisse proposait au premier chef d'améliorer qualitativement les conditions de séjour et de travail des citoyens de l'Union européenne en Suisse et, réciproquement, des citoyens suisses dans l'Union européenne. En même temps, elle voulait conserver son système actuel de contrôle de l'accès au marché du travail. Il s'agissait d'abord de mettre au point des mesures de libéralisation touchant les différentes catégories de séjour, les indépendants, les fournisseurs de services, les personnes n'exerçant pas d'activité lucrative (rentiers, étudiants, etc.). Les discussions avec l'Union européenne ont porté sur les mesures de libéralisation suivantes¹⁰

— *Statut de séjour bref pour des rapports de travail de moins d'une année (ex-saisonniers)*¹¹

suppression de l'obligation de quitter le pays après neuf mois ;
suppression de la limitation aux seules branches saisonnières ;
autorisation valable sur tout le territoire et mobilité professionnelle et géographique pendant douze mois ;
possibilité de prolongation de séjour, si un contingent le permet ;
regroupement familial.

— *Séjours à l'année*¹²

droit à la mobilité professionnelle et géographique ;
droit au regroupement familial ;
permis pour toute la Suisse ;
droit de prolonger le séjour en cas d'emploi assuré (en dehors des contingents)¹³
permis accordé aux indépendants.

— *Frontaliers*¹⁴

séjour hebdomadaire pour les frontaliers ;
mobilité géographique et professionnelle.

— *Étudiants, rentiers et autres personnes sans activité lucrative*¹⁵

droit de séjour à condition de disposer des moyens financiers suffisants ;
droit de prolonger le séjour ;
droit au regroupement familial.

⁹ Agence Europe, "UE/Suisse", p. 9.

— *Reconnaissance mutuelle des diplômes et des certificats de capacité professionnelle, et coordination des assurances sociales* — elles font également l'objet de discussions, le modèle à suivre étant bien entendu les règles en vigueur dans l'Union européenne¹⁰.

Si l'accord devait aboutir en ces termes, il serait moins libéral que l'Espace économique européen. Un citoyen de l'Union européenne, par exemple, ne pourrait occuper un emploi en Suisse qu'à condition de disposer d'un permis précédemment accordé, et lié à l'une des catégories de séjour.

Les arguments de l'Union européenne

Les négociations sur la libre circulation des personnes entre l'Union européenne et la Suisse se sont d'abord rapidement trouvées dans l'impasse. La Suisse affirmait ne pas être en mesure d'accepter la libre circulation totale des personnes, à cause de la menace de référendum que brandissent sans cesse les opposants à l'intégration. Le Conseil fédéral a soutenu qu'il lui était politiquement impossible, du moins dans le contexte actuel, de satisfaire aux revendications de l'Union européenne.

Dans un premier temps, il a émis une contre-offre en proposant d'apporter des "améliorations qualitatives importantes" au régime actuel — nous venons d'en parler. La Commission européenne a plusieurs fois indiqué qu'elle considérait cette offre comme "insuffisante"¹¹. A son avis, sans solution satisfaisante dans ce domaine, il n'y aurait pas d'accords bilatéraux dans les cinq autres secteurs, étant donné que l'Union européenne a toujours considéré ces négociations comme un paquet qui doit mener à l'équilibre des intérêts réciproques.

Les milieux communautaires estiment généralement que les craintes suisses à l'égard des conséquences éventuelles de la libre circulation des personnes ne sont pas justifiées. D'abord, selon eux, rien ne laisse prévoir un flux de ressortissants communautaires vers la Suisse, encore

¹⁰ Bureau de l'intégration DFAE/DFEP, "Suisse - Union européenne", pp. 14-16.

¹¹ Agence Europe, "UE/Suisse", pp. 9-10.

moins en provenance des Etats du Sud. L'élargissement de l'Union européenne vers l'Espagne, le Portugal et la Grèce a même démontré que le contraire était plus vraisemblable □ le nombre de ressortissants espagnols, portugais et grecs établis dans les Etats du Nord de l'Union a diminué après l'adhésion des trois pays. En même temps, le nombre des ressortissants nordiques (notamment allemands) a considérablement augmenté dans les pays du Sud de l'Union.

Ensuite, il n'y aura évidemment pas de mouvement de ressortissants communautaires sans emploi vers la Suisse, puisque l'acquis communautaire actuel n'autorise pas un chômeur à faire appel à l'assistance sociale d'un autre Etat membre pendant plus de trois mois. De plus, rien n'indique que les ressortissants communautaires qui choisiront d'aller travailler en Suisse seront en moyenne moins qualifiés que les travailleurs suisses.

Il n'y a pas non plus de raisons macro-économiques laissant prévoir une augmentation du chômage en Suisse suite à la libre circulation des personnes, car les taux de chômage en Suisse et dans l'Union sont très similaires, si on compare les régions frontalières.

Enfin, pour l'Union européenne, la libre circulation des personnes ne porte pas atteinte à l'authenticité de la culture et de la mentalité suisse, car les autorités helvétiques garderont toujours le droit exclusif de désigner les critères à remplir pour obtenir la nationalité suisse¹².

Les derniers développements

La légitimité des réticences suisses à l'encontre de la libre circulation des personnes étant contestée dans son essence par les Quinze, le Conseil fédéral se devait de modifier son angle d'attaque. Il a donc consenti une ouverture en proposant une progression par étapes vers la libre circulation des personnes.

L'Union européenne a souscrit à cette approche par étapes et la solution politique a finalement été trouvée depuis décembre 1996. La libre circulation des personnes se fera par étapes, en une douzaine d'années. Notons que les citoyens suisses bénéficieront *de facto* de la libre circulation dans l'Union européenne dès la deuxième année d'entrée en vigueur de l'accord, alors que cette liberté ne sera accordée, à titre d'essai, aux citoyens de l'Union qu'à partir de la

¹² □Agence Europe. "UE/Suisse", pp. 9-10.

cinquième année. L'accord garantit en outre la possibilité pour le peuple suisse de se prononcer en votation, après sept ans, sur la poursuite ou l'arrêt de son application¹³. Les exigences de la démocratie directe ont été ainsi largement prises en considération.

La conclusion des accords bilatéraux devrait intervenir dans le courant de 1998, après le déblocage du dernier volet, celui des transports. On peut d'ores et déjà constater que, dans le domaine de la libre circulation des personnes, l'Europe des Quinze a considérablement assoupli sa position par rapport à ses déclarations préalables. Le fait de ne plus exiger une abolition pure et simple des contingents à une date précise, ainsi qu'une réciprocité absolue entre citoyens suisses et citoyens de l'Union est une concession majeure faite à ce que certains auteurs appellent la "Suisse souverainiste"¹⁴. Cette concession ne peut s'expliquer que par l'intérêt et la forte détermination de l'Union européenne à parvenir à un accord satisfaisant dans un délai raisonnable.

La Suisse et le dossier Schengen

L'évolution des rapports que la Suisse entretient avec l'Union européenne s'était compliquée du fait de l'émergence de l'"Espace Schengen" qui entretenait lui-même, nous l'avons vu, des rapports ambigus avec la structure communautaire. La mise en vigueur du traité d'Amsterdam va simplifier la problématique dans la mesure où l'acquis de Schengen est désormais intégré dans la structure communautaire. La Suisse, qui ne peut que s'associer, dans son propre intérêt, à la coopération qui se met en place à ses frontières en matière de sécurité intérieure, se voit contrainte de collaborer plus étroitement encore avec l'Union européenne.

La Suisse peut-elle encore adhérer au processus Schengen et à la convention de Dublin

¹³ José BESSARD, "Négociations bilatérales CH-UE, Tour d'horizon des enjeux", *CH-EURO*, juillet-septembre 1997.

¹⁴ Terme employé par René Schwok, lors de la soutenance publique de la présente recherche (Institut européen de l'Université de Genève, 1er novembre 1996).

Le processus de Schengen sera totalement dissous au moment du prochain élargissement de l'Union européenne, son acquis étant intégré dans son intégralité dans le premier et le troisième pilier. Cela signifie qu'une adhésion ou une coopération institutionnalisée avec le groupe de Schengen n'a désormais plus de sens et que seule une adhésion à l'Union peut permettre à la Suisse de faire partie de la collaboration qui se met en place au niveau européen dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

Quoiqu'il en soit, même avant le traité d'Amsterdam, en vertu de l'article 140 de la convention d'application de l'accord de Schengen, seul un Etat membre pouvait devenir partie contractante. Partant, une adhésion au sens strict du terme de la Suisse à l'espace Schengen a toujours été quasiment exclue. De même, un statut d'observateur n'avait été accordé qu'aux pays ayant l'aptitude et la volonté de devenir membres¹⁵. Une adhésion partielle (par exemple au Système d'information Schengen) était et demeure également impossible □ il a toujours fallu reprendre l'acquis juridique de Schengen dans son intégralité. Des négociations ont néanmoins eu lieu pour obtenir de l'exécutif Schengen des informations sur l'évolution de sa politique sécuritaire¹⁶. Des rencontres se sont tenues d'ailleurs régulièrement entre les autorités suisses et la présidence tournante de Schengen. Celles-ci devraient se poursuivre au moins jusqu'à ce que le Conseil ne se substitue au Comité exécutif¹⁷. La suite est plus incertaine, car il n'est pas sûr que le Conseil se montre aussi coopératif.

En fait, la Suisse n'a pas eu le temps d'entreprendre une véritable réflexion sur sa participation éventuelle au processus de Schengen. Cette perspective a toutefois alimenté un certain nombre de discussions.

Dans l'hypothèse d'une quelconque réalisation de la condition d'adhésion, il convenait de déterminer quelles en seraient les conséquences majeures pour la Suisse, et les réactions qui risqueraient de survenir sur le plan interne.

¹⁵ Office fédéral des étrangers, "Schengen", p. 8.

¹⁶ Catherine TIREFORT, "La Convention de Schengen et l'ordre constitutionnel suisse", pp. 142-43.

¹⁷ CONF/4001/97, "Protocole incorporant l'acquis de Schengen", art. B.

La convention de Schengen est un traité, en ce sens qu'elle crée des droits et des devoirs de droit international public. Ce traité aurait nécessité l'approbation de l'Assemblée fédérale et du peuple, si une demande de référendum avait abouti, avec toutes les difficultés que cela suppose. Parallèlement, la mise sur pied du Système d'information Schengen (SIS) aurait renforcé nécessairement le système de police préventive fédérale. On peut se demander dans quelle mesure les compétences cantonales en matière de police en aurait été affectées. Enfin, l'informatisation de la vie privée des citoyens au moyen du SIS risquait d'être fort mal perçue. La perspective d'être fiché sur un support technique accessible à tous les Etats parties à la convention pouvait légitimer la crainte d'un "Etat fouineur" dont le champ d'investigation se serait trouvé ainsi dangereusement élargi. Cette crainte paraît en partie au moins infondée, car la Suisse dispose aujourd'hui déjà d'un système de protection des données¹⁸ conforme aux prescriptions de la convention No. 108 du Conseil de l'Europe¹⁹, qui fait référence en la matière. Or, en vertu du titre VI de la convention, le SIS ne devrait être opérationnel à l'égard des pays intéressés que lorsque chaque partie contractante aura le niveau de protection des données requis²⁰.

Une adhésion de la Suisse à la convention de Schengen n'aurait pas posé, a priori, de problèmes constitutionnels insurmontables²¹. De plus, le référendum garantit qu'une telle adhésion ne puisse se faire qu'avec l'accord, au moins implicite, du peuple.

Toutes ces questions pourraient bien resurgir à un niveau beaucoup plus vaste, celui d'une adhésion de la Suisse à l'Union européenne, dont l'acquis de Schengen est désormais une partie intégrante.

Contrairement au processus de Schengen, la convention de Dublin n'est pas incorporée en tant que telle dans la structure communautaire, mais le Conseil doit arrêter des mesures qui lui sont conformes dans

¹⁸ Loi fédérale sur la protection des données du 19 juin 1992, entrée en vigueur le 1er juillet 1993.

¹⁹ Convention du Conseil de l'Europe No. 108, 1991.

²⁰ Art. 126 de la Convention d'application de l'Accord de Schengen.

²¹ Catherine TIREFORT, "La Convention de Schengen et l'ordre constitutionnel suisse", pp. 142-47.

les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam²². L'adhésion à la convention parallèle reste donc possible et souhaitable pour la Suisse. On peut dire qu'elle ne restreindra pas la marge de manœuvre opérationnelle de la Confédération en matière d'asile²³. Elle permettra à la Suisse de participer officiellement à la future politique européenne en matière de réfugiés. Cette dernière risque d'ailleurs de devenir de plus en plus restrictive, si elle s'adapte au plus petit dénominateur commun des pratiques d'asile des Etats européens, comme cela est déjà établi en matière de visas²⁴.

Cependant, il est douteux que la Suisse puisse adhérer à cette convention à court terme, et ceci pour deux raisons. D'une part, on ignore encore comment les deux pays associés à l'acquis de Schengen, soit la Norvège et l'Islande, participeront au processus de la convention de Dublin avec une convention parallèle, auquel cas la Suisse pourrait peut-être s'y associer, ou un autre moyen, qui leur serait réservé en exclusivité. D'autre part, les modalités d'application de la convention de Dublin ne sont pas encore complètement fixées et il n'est pas sûr que les Etats voisins de la Suisse aient un intérêt primordial à lui permettre de faire rapidement partie de cette coopération en matière d'asile. En effet, elle apparaît largement bénéficiaire d'un tel accord par rapport à ses voisins, puisqu'en cas d'entrée irrégulière dans l'espace commun, est responsable l'Etat sur le territoire duquel le demandeur d'asile a pénétré en premier. Etant complètement entourée par des Etats membres de l'Union européenne, la Suisse pourrait renvoyer vers l'un d'eux tout demandeur d'asile arrivé illégalement par voie terrestre sur son territoire.

Les accords bilatéraux entre la Suisse et ses voisins

L'adhésion aux accords de Schengen devait être réservée aux seuls pays membres de l'Union européenne. La Suisse pouvait donc penser

²² CONF/4001/97, Nouveau titre à insérer dans le Traité instituant la Communauté européenne, «Libre circulation des personnes, asile et immigration», art. C.

²³ Muriel BECK, "Liberté de circulation des personnes, Schengen, Dublin et le droit d'asile de la Suisse", *Europe: montrez patte blanche!*, pp. 153-59.

²⁴ Art. 100C du Traité UE.

à juste titre qu'elle en serait tenue à l'écart tant qu'elle ne serait pas membre de l'Union. Aujourd'hui encore, rien n'indique qu'elle bénéficiera forcément des avantages obtenus par la Norvège et l'Islande.

De plus, jusqu'ici, il n'a jamais été question d'abolir de quelque façon que ce soit les contrôles des personnes aux frontières de la Confédération. Une telle disposition n'était d'ailleurs même pas prévue par le traité sur l'Espace économique européen que le peuple suisse a refusé en 1992. Il semble bien qu'une volonté politique ou populaire allant dans ce sens fasse défaut, aujourd'hui encore²⁵. En effet, aux opposants traditionnels à toute forme d'intégration européenne s'ajoutent, pour ce qui est de l'acquis de Schengen, toute une frange de la population qui met en cause l'avènement de la nouvelle politique des migrations qui prévaut en Europe occidentale. Pour eux, mieux vaut ne pas s'associer à ce qu'ils appellent la "forteresse Europe", dont le processus de Schengen n'est qu'un des éléments les plus spectaculaires.

Dans ces conditions, et tout en tenant compte de la nécessité de coopérer toujours plus étroitement avec les pays voisins en matière de sécurité intérieure et extérieure, le Conseil fédéral a développé une stratégie d'accords bilatéraux avec les Etats voisins de la Suisse. Pour l'instant, seule une déclaration commune entre la Suisse et l'Allemagne²⁶ pu aboutir²⁶. Cependant, selon le Département fédéral des Affaires étrangères, un accord similaire entre la Suisse et la France est en bonne voie. De même, des discussions avec l'Autriche et l'Italie devraient être engagées sous peu²⁷.

Par cette Déclaration commune, l'Allemagne et la Suisse ont convenu de conclure un accord de partenariat dans le domaine de la sécurité intérieure et du contrôle aux frontières. Il s'agit pour l'essentiel

²⁵Entretien avec Marc WEY, Département fédéral des Affaires étrangères (DFAE), 12 février 1996.

²⁶"Déclaration commune" du ministre de l'Intérieur de la République fédérale d'Allemagne et du chef du Département fédéral de Justice et Police de la Confédération helvétique, Berne, 27 novembre 1995.

²⁷Entretien avec Marc WEY, DFAE, 18 juin 1996.

- d'une déclaration d'intention dans le sens du renforcement de la collaboration dans le domaine de la sécurité intérieure ;
- de la création d'un système de sécurité à la frontière basé sur la coopération commune (pratique en matière de contrôle basée sur la coopération, analyse de situations communes, plan d'action concerté, services de contact mixtes) ;
- du stationnement réciproque de fonctionnaires de police de liaison ;
- de la déclaration d'appliquer l'accord de réadmission Suisse-RFA (déjà signé) ;
- de l'institution d'un groupe d'experts mixte, dont la tâche consiste à déterminer dans quels domaines de la sécurité intérieure la collaboration peut encore être améliorée et intensifiée²⁸.

On le voit, le Conseil fédéral tente de lutter contre l'isolement croissant dans lequel la Suisse risque de se trouver confinée, notamment en matière de sécurité intérieure. Il tente aussi de minimiser les inconvénients que subissent déjà les ressortissants suisses et les étrangers qui vivent et travaillent en Suisse, du fait que la Confédération n'a pas adhéré à la convention de Schengen. Une fois encore, le gouvernement est contraint de négocier par une voie détournée des accords séparés, pour ne pas être exclu de l'évolution des structures politiques et de la coopération interétatique en Europe. La déclaration commune avec l'Allemagne permet à la Suisse de bénéficier, au niveau de la coopération en matière de sécurité, d'avantages qui s'inscrivent, dans l'esprit au moins, dans la ligne de l'acquis de Schengen. Comme de coutume, elle tente de bénéficier d'avantages sans céder sur l'essentiel à ses yeux, c'est-à-dire sa souveraineté. Cependant, la situation est en train de se modifier à son détriment. Plus l'Union européenne se renforce et se soude, plus il devient difficile pour les autorités helvétiques de négocier séparément avec des voisins qui doivent progressivement en référer à leurs partenaires communautaires²⁹. A terme, la Suisse devra s'intégrer davantage à la dynamique qui l'entoure, car les "déclarations

²⁸DFJP, Service d'information et de presse, "La Suisse et l'Allemagne prévoient un système de sécurité à la frontière basé sur la coopération", Communiqué de presse, Berne, 27 novembre 1995.

²⁹ Office fédéral des étrangers, "Schengen", pp. 7-8.

communes” sont loin de constituer des garanties de coopération fiables.

Les autres pistes

Aussi longtemps que l’hypothèse d’une mise en application durable de la convention de Schengen dans un cadre de coopération intergouvernementale demeurerait plausible, la marge de manœuvre de la Suisse pouvait être considérée comme relativement grande. Ce n’est plus le cas désormais, on l’a vu, puisque l’acquis de Schengen va être totalement intégré dans la structure communautaire, en vertu du traité d’Amsterdam. Ce dénouement a le mérite de clarifier la situation, dans la mesure où seule une adhésion à l’Union européenne peut garantir à la Suisse une collaboration étroite avec ses voisins en matière de sécurité intérieure et de politiques migratoires.

Cependant, tant que la Suisse ne manifeste pas une volonté affirmée de se joindre à l’Union, elle risque de se voir exclue des collaborations qui se développent avec des candidats à l’adhésion tels que la Slovaquie, la Roumanie, la Bulgarie, la Lituanie ou la Lettonie³⁰. En effet, dans la perspective d’un nouvel élargissement, la Commission veut rassembler dans une même enceinte les "États membres de l’Union européenne et tous les pays européens ayant vocation à adhérer à l’Union et liés à celle-ci par un accord d’association". Elle propose de convoquer à cet effet une conférence européenne, qui fournirait l’occasion de procéder à des consultations sur un large éventail des questions qui se posent dans les domaines de la politique étrangère et de sécurité commune, ainsi que dans ceux de la justice et des affaires intérieures³¹.

Pour l’instant, la Confédération tente de multiplier les contacts avec les pays voisins, afin de renforcer le dispositif de sécurité déjà existant³². Il s’agit d’une coopération sectorielle sur le modèle du réseau d’accords sur le petit trafic frontalier. Parallèlement, des

³⁰ Oliver SEIFFARTH, *Die Änderungen im Bereich der «dritten Säule»*, p. 27.

³¹ Commission européenne, *Agenda 2000*, Volume I, Communication: "Pour une Union plus forte et plus large", Deuxième partie, V. La Conférence européenne, Strasbourg / Bruxelles, 15 juillet 1997.

³² Entretien avec Marc WEY, DFAE, 18 juin 1996.

“réunions d'information” ont eu lieu régulièrement entre la Suisse et la présidence des Etats signataires de la convention d'application de Schengen³³. Elles prouvent, si besoin est, que l'on a intérêt de part et d'autre à trouver des solutions en vue de coopérer plus étroitement.

Du fait que la Suisse n'est pas membre de l'Union européenne ni de l'Espace économique européen, une coopération institutionnalisée s'avère difficile. On a toutefois abordé la question d'un “espace commun de sécurité en Europe” comprenant la Suisse, au cours de la cinquième de ces réunions d'informations, le 25 janvier 1995 à Bruxelles³⁴. Il y est question des mesures qui permettraient d'atteindre cet objectif à moyen terme.

Dans la convention de Schengen, le consentement des autres parties contractantes était nécessaire à la conclusion, par un Etat partie, d'accords avec des pays tiers portant sur la simplification ou la suppression de contrôles aux frontières. La convention prévoyait également qu'un tel traité pouvait être conclu entre l'ensemble des parties contractantes et un Etat tiers³⁵. Ces clauses montrent que la convention était ouverte à des arrangements dont la Suisse et d'autres Etats pouvaient bénéficier. L'intégration de l'acquis de Schengen dans la structure communautaire ne devrait pas forcément remettre en question ces arrangements, même s'il faut bien voir que plus l'intégration européenne s'institutionnalise, plus il est difficile à des Etats tiers d'obtenir des accords spécifiques en dehors d'une perspective d'adhésion.

Dans ce domaine, des entretiens ont eu lieu concernant l'éventuelle participation de la Suisse à l'accord de réadmission des personnes en situation irrégulière, conclu en 1991 avec la Pologne par les Etats parties aux accords de Schengen³⁶. Ces discussions sont importantes

³³ La septième de ces réunions a eu lieu le 31 mai 1996 à La Haye, la Présidence des Etats signataires de la Convention d'application de Schengen étant alors assurée par les Pays-Bas.

³⁴ DDFJP, Service d'information et de presse / Mission suisse à Bruxelles, *Cinquième réunion d'information entre la Suisse et la Présidence des Etats signataires de la Convention d'application de Schengen, le 25 janvier 1995 à Bruxelles*, Communiqué de presse.

³⁵ Convention d'application de l'accord de Schengen, art. 136, § 2.

³⁶ DDFJP, Service d'information et de presse / Mission suisse à Bruxelles, *Cinquième réunion d'information*.

par rapport à l'Italie, car la Suisse n'a pour l'instant aucun accord en la matière avec sa voisine du Sud³⁷. Une adhésion à cet accord de réadmission lui permettrait aussi de se rapprocher de la collaboration qui s'établit au niveau communautaire dans ce domaine et d'y glaner des informations sur les migrations illégales.

Parallèlement, la Suisse et la Bulgarie ont entamé dès 1994 des négociations avec le Comité exécutif de Schengen, afin d'adhérer à un "accord de réadmission multilatéral"³⁸, dont le contenu reste à définir précisément.

Une ouverture du côté de l'Association européenne de libre échange, dont la Suisse fait partie, avait également été envisagée, les dispositions de la convention de Schengen étant assez favorables aux Etats membres de l'AELE³⁹ (pas d'exigence de visa pour un séjour d'une durée maximale de trois mois, par exemple). Ces pays devaient cependant négocier avec les parties contractantes de Schengen des arrangements impliquant probablement certains sacrifices. Parmi ces arrangements, il était question de collaborations dans le domaine de la politique et de la pratique en matière de visas entre le groupe de Schengen et la Suisse⁴⁰. Plus globalement, l'émergence d'un espace de sécurité Union-européenne-AELE a déjà été évoqué à plusieurs reprises⁴¹.

Toutefois, la piste la plus sérieuse que la Suisse a étudiée pendant un certain temps était celle de l'Union nordique des passeports, qui a supprimé depuis longtemps les contrôles douaniers entre les pays scandinaves. Le Danemark, la Suède et la Finlande, membres de l'Union européenne, avaient fait part de leur intention de se joindre au processus de Schengen pour autant qu'ils ne doivent pas rétablir des contrôles stricts à leurs frontières respectives avec la Norvège et

³⁷ Denis BARRELET, "L'application de l'accord de Schengen n'isolera pas la Suisse de l'Europe", *Tribune de Genève*, 25 mars 1995.

³⁸ Schengen: Application of Convention is again postponed", *Migration News Sheet*, novembre 1994, p. 2.

³⁹ Pierre GARRONE, *La libre circulation des personnes*, pp. 82-83.

⁴⁰ DFJP, Service d'information et de presse, *7e Réunion d'information entre la Suisse et la Présidence du groupe de Schengen*, Communiqué de presse, 31 mai 1996.

⁴¹ Henri STRANNER, "Wird die Schweiz zur "Polizei-Insel" in Europa?", *Europa die europäische Zeitschrift für die Schweiz* 58 (octobre 1991).

l'Islande. Ces deux pays avaient alors été invités à discuter de leur participation : un document traçant les grandes lignes de leur adhésion en tant que membres associés avait été adopté le 16 juin 1995 à Bruxelles⁴². Une année et demie plus tard, le 19 décembre 1996, les cinq pays de l'Union nordique adhéraient simultanément au groupe de Schengen.

Ce précédent était intéressant pour la Suisse. Elle pouvait caresser l'espoir de devenir, elle aussi, un membre associé du groupe de Schengen et de bénéficier ainsi de cette collaboration sans devoir adhérer à l'Union européenne. Certes, contrairement à la Norvège et à l'Islande, elle n'est ni membre de l'Espace économique européen, ni membre de l'Union nordique. Elle ne bénéficie pas à la fois d'une aussi grande familiarité avec les Quinze et de l'appui inconditionnel de trois d'entre eux. La Suisse peut néanmoins se prévaloir de certains atouts, comme sa position centrale au cœur de l'Europe, qui fait que les diverses instances communautaires n'ont aucun intérêt à ne pas coopérer avec elle en matière de sécurité intérieure. Elle aurait donc sans doute pu facilement négocier un partenariat ou une association avec le groupe de Schengen, sur le modèle de la Norvège et de l'Islande. Une fois encore, c'est plutôt la vision et la volonté politiques qui ont fait défaut du côté suisse. La participation au processus de Schengen n'aurait probablement pas trouvé grâce devant le peuple et elle aurait aussi obligé la Suisse à entreprendre d'importantes restructurations, par exemple au niveau de la coordination entre la Confédération et les cantons⁴³, au bénéfice de la première.

Désormais, bien qu'il ne soit plus possible pour la Suisse de participer au processus de Schengen, il est dans son intérêt vital d'être rattachée, d'une manière ou d'une autre, à la collaboration mise en place au sein de l'Union européenne dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Cet intérêt est d'ailleurs partagé par les Etats membres de l'Union, notamment les quatre voisins que sont l'Allemagne, l'Autriche, la France et l'Italie. C'est la raison pour laquelle la situation n'est pas encore catastrophique. Il reste deux

⁴² Schengen: France still hesitates to apply the Convention", *Migration News Sheet*, juillet 1995.

⁴³ Henri STRANNER, "Wird die Schweiz zur "Polizei-Insel" in Europa", *Europa die europäische Zeitschrift für die Schweiz* 58 (octobre 1991).

options à la Suisse □ adhérer rapidement à l'Union européenne, ou alors tenter de mettre sur pied avec ces quatre pays une sorte de communauté d'intérêts, avec toutes les vicissitudes que de telles négociations impliquent.

Conclusion

La politique commune de l'Union européenne dans le domaine des migrations est en pleine gestation. La coopération intergouvernementale, qui y occupait encore une place prépondérante dans le cadre des accords de Schengen, tendait à limiter provisoirement les inquiétudes de la Suisse en la matière — malgré sa non-intégration, elle pouvait espérer se joindre à des accords régis par le droit international public. Cet espoir s'est envolé en juin 1997, dès la fin de la conférence intergouvernementale, car le traité d'Amsterdam intègre l'acquis de Schengen dans la structure communautaire, y compris les modalités de participation de la Norvège et l'Islande — pays associés que la Suisse aurait sans doute pu imiter, si elle en avait manifesté la volonté.

Même si elle n'est pas encore complètement opérationnelle, cette politique commune se met progressivement en place et constitue un grand pas vers une intégration européenne renforcée.

Il ne faut pas perdre de vue que, dans une perspective historique, la structure politique qui se développe au sein de l'Union européenne évolue de manière extrêmement rapide.

Plus on se dirige vers une intégration européenne solide, plus la marge de manœuvre de la Suisse diminue. Les autorités de la Confédération le savent mieux que quiconque, elles qui ont totalement modifié leur discours en l'espace de quelques mois, lorsqu'elles ont observé la dynamique amorcée par l'Acte unique. Depuis, elles n'ont cessé, dans la mesure du possible, de rendre "eurocompatibles" les dispositions législatives et politiques qui avaient lieu de l'être. En somme, à observer l'attitude du Conseil fédéral depuis quelques années, on acquiert la conviction que la marge de manœuvre de la Suisse est nulle — elle devrait tôt ou tard adhérer à l'Union européenne. Ce discours est pour l'instant violemment contesté par une majorité de

la population suisse, qui refuse de renoncer à ce qu'elle considère comme une partie substantielle de la souveraineté nationale.

Il faut cesser de s'aveugler sur ce dernier point. La souveraineté nationale telle qu'elle est décrite par certains milieux politiques suisses est un mythe, particulièrement dans le domaine des migrations. Il est clair qu'un petit Etat au centre d'un continent ne peut prétendre mener une politique efficace sans concertation avec ses voisins. En outre, plus l'Union européenne développe sa cohérence en la matière, plus la Suisse est contrainte d'accepter des négociations par "paquets", comme cela a déjà été le cas pour la libre circulation des personnes. Dans ce dossier, la Suisse a dû revoir une bonne partie de ses dispositions légales concernant l'immigration (voir, entre autres, la question délicate des contingents de la main d'œuvre). Le plus grave est que le fait de rester en dehors de l'Union force la Confédération à s'aligner sans jamais pouvoir donner son avis.

Jusqu'à présent, si la Suisse n'a pas souffert de son exclusion du système de politique migratoire qui se met en place à ses frontières, c'est parce que celui-ci est encore largement l'apanage de chacun des Etats membres de l'Union. C'est aussi parce qu'elle a "spontanément" adopté une politique largement conforme à celle de ses voisins. Mais qu'en sera-t-il demain? Pour l'instant, les autorités semblent parer au plus pressé en négociant ce qui peut l'être, au coup par coup, en fuyant un véritable débat de fond. Or il est inévitable d'en passer par là. L'opposition à l'Europe est très largement le fait de l'ignorance. Le Conseil fédéral aurait tout à gagner à informer davantage la population, comme cela a été fait en Autriche.

Nous ne voulons pas dire, tant s'en faut, que tout est idyllique au sein de l'Union européenne et des instances de coopération qui se mettent en place en matière de "sécurité intérieure". La présence parfois excessive de l'aspect intergouvernemental et l'éclosion de nombreux groupes plus ou moins obscurs travaillant dans ce domaine ont suscité de toutes parts des critiques justifiées.

En revanche, l'avènement d'une structure communautaire pleinement démocratique, ayant pour corollaire un renforcement du rôle du Parlement européen et la "communautarisation" de certaines matières (dont l'asile et l'immigration) nous semblent aller dans le bon sens. De même, l'intégration totale de l'acquis de Schengen dans le premier et le troisième pilier devrait permettre d'augmenter de façon substantielle le contrôle démocratique sur ces questions.

En demeurant un cas à part, en marge de l'intégration européenne, la Suisse se situe, volontairement, en dehors de bon nombre de débats fondamentaux. Si des discussions intéressantes ont lieu à un niveau interne, tant à propos de sa politique migratoire que de celle qui prévaut à l'échelle du continent, la Confédération n'a aucun moyen de faire valoir un point de vue original à l'extérieur de ses frontières. Dans ce domaine, comme dans d'autres, la capacité de manœuvre de la Suisse est faible. Elle reste condamnée à réagir, alors qu'elle pourrait s'engager de manière constructive au sein de l'Union européenne.

Abréviations utilisées

AELE	Association européenne de libre-échange
CE	Communauté(s) européenne(s)
CECF	Contrôle des personnes à la frontière (Commission d'experts)
CIG	Conférence intergouvernementale (Turin, mars 1996-juin 1997)
COREPER	Comité des représentants permanents
DFAE	Département fédéral des Affaires étrangères
DFEP	Département fédéral de l'Economie publique
DFJP	Département fédéral de Justice et Police
EEE	Espace économique européen
LSEE	Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers
OFIAMT	Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail
OLE	Ordonnance limitant le nombre des étrangers résidant en Suisse
SDES	Société pour le développement de l'économie suisse
SIE	Système d'information européen
SIS	Système d'information Schengen
TCE	Traité instituant la Communauté économique européenne (Rome, 25 mars 1957)
TUE	Traité sur l'Union européenne (Maastricht, 7 février 1992)
UE	Union européenne

Graphiques et tableaux

Graphique I. **Les Etats signataires avant l'adhésion de l'Union nordique**, p. 38

Graphique II. **Le modèle des trois cercles**, p. 59.

Tableau I. **Structure provisoire de la coopération intergouvernementale sous le troisième pilier du TUE**, p. 25.

Tableau II. **Population résidante suisse et étrangère au 31 décembre 1994**, p. 57.

- Tableau III. **Distribution des demandeurs d'asile parmi certains pays de l'OCDE, p. 69.**
- Tableau IV. **Actes législatifs suisses qui auraient été régis par le droit de l'Union européenne, p. 76.**

Bibliographie sélective

1. Sources

Traités et Conventions européens

Accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique du Bénélux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, Secrétariat général de l'Union économique Bénélux, Bruxelles, [sd].

Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique du Bénélux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, Secrétariat général de l'Union économique Bénélux, Bruxelles, 19 juin 1990.

Les traités de Rome et de Maastricht : Textes comparés, Paris, La Documentation française, 1995.

Projet de traité d'Amsterdam, CONF 4001/97, Conférence intergouvernementale, Conseil européen d'Amsterdam, Bruxelles, le 19 juin 1997.

Agenda 2000, Commission européenne, Strasbourg / Bruxelles, 15 juillet 1997.

Accords bilatéraux entre la Suisse et ses voisins

Déclaration commune du ministre de l'Intérieur de la République fédérale d'Allemagne et du chef du Département fédéral de Justice et Police de la Confédération helvétique, Berne, 27 novembre 1995.

Rapports et communiqués émanant de pays européens

Communiqué final de la Réunion du Comité exécutif de Schengen tenue à Ostende le 20 décembre 1995, sous la présidence de J. VAN DE LANOTTE.

GALIZI, François et MYARD, Jacques, "Accords de Schengen: Bilan et perspectives", République française, Assemblée nationale, *Rapport d'information*, No. 2095, 21 juin 1995.

MASSON, Paul, "La sécurité intérieure en Europe", République française, Sénat, *Les rapports du Sénat*, No. 117 (1994-95), 7 décembre 1994.

—, "Faut-il proroger la phase transitoire de Schengen", République française, Sénat, *Les rapports du Sénat*, No. 316 (1994-95), 7 juin 1995.

THEYS, Michel, "Les accords de Schengen: Vers une libre circulation des personnes dans l'Union européenne", *Textes & Documents du Ministère des Affaires étrangères belge*, Bruxelles, février 1995.

VILLEPIN, Xavier de, "Rapport fait au nom de la Commission de contrôle chargée d'examiner la mise en place et le fonctionnement de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985, créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 26 juin 1991", République française, Sénat, *Les rapports du Sénat*, No. 167 (1991-92), Tome I - Exposé général, 12 décembre 1991.

Publications de l'Union européenne

Commission des Communautés européennes, *Bulletin des Communautés européennes*, No. 6, 1990.

Commission européenne, *Bulletin de l'Union européenne*, 1994-95.

Commission des Communautés européennes, "Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur les politiques d'immigration et d'asile", COM (94) 23 final, Bruxelles, 23 février 1994.

—, *Rapport au Conseil sur la possibilité d'appliquer l'article K.9 du traité sur l'Union européenne à la politique d'asile*, 4 novembre 1993.

—, "Espace sans frontières Schengen", *Biblio Flash*, Document interne, No. 2, 1995.

Journal officiel des Communautés européennes, Luxembourg.

Documents de droit national suisse

Constitution fédérale du 29 mai 1874 (Cst.; RS 101)

Loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (RS 42.20)

Ordonnance du 6 octobre 1986 limitant le nombre des étrangers
(RS 823.21)

Documents et actes émanant de l'administration fédérale suisse

ARBENZ, Peter, *Rapport sur une politique suisse en matière de migrations*, Berne, 1995.

Bureau de l'intégration DFAE/DFEP, "Suisse - Union européenne", *Fact Sheets*, No. II, octobre 1995.

— —, *CH-EURO*, 1996-97 [publication trimestrielle].

Conseil fédéral, *Rapport sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés*, (No. 91.036), Berne, 15 mai 1991.

Département fédéral de justice et police, Service d'information et de presse / Mission suisse à Bruxelles, "Cinquième réunion d'information entre la Suisse et la Présidence des Etats signataires de la convention d'application de Schengen, le 25 janvier 1995 à Bruxelles", Communiqué de presse.

Département fédéral de justice et police, Service d'information et de presse, "Accord de Schengen: répercussions encore incertaines pour la Suisse", Communiqué de presse, Berne, 17 mars 1995.

— —, "Coopération européenne et sûreté intérieure de la Suisse, Documentation pour la presse", Berne, 27 juin 1995.

— —, "La Suisse et l'Allemagne prévoient un système de sécurité à la frontière basée sur la coopération", Communiqué de presse, Berne, 27 novembre 1995.

— —, "Convention de Schengen: bilan positif au niveau de la pratique", Communiqué de presse, Berne/Agno, 8 décembre 1995.

— —, "7e réunion d'information entre la Suisse et la Présidence du groupe de Schengen", Communiqué de presse, Berne, 31 mai 1996.

Office fédéral des étrangers, "Schengen: Questions actuelles concernant la réglementation de Schengen et ses retombées sur la Suisse", brève documentation, non publié.

Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT). Office fédéral des étrangers, *Rapport sur la conception et les priorités de la politique suisse des étrangers pour les années 90*, Berne, 1991.

Publications périodiques

Migration News Sheet, Revue d'information mensuelle sur la politique, la pratique et les lois concernant les lois en Europe, Bruxelles.

Journal de Genève et Gazette de Lausanne, Genève.

Le Monde, Paris.

Le Monde diplomatique, Paris.

Office des migrations internationales (Paris), *Actualités Migrations* [hebdomadaire].

Société pour le développement de l'économie suisse (Genève), *Information Suisse-Europe*, 1995-96.

Entretiens

EUGSTER, Robert, sous-directeur, Office fédéral des étrangers, 19 juin 1996.

WEY, Marc, Division de droit international public, Département fédéral des Affaires étrangères, 12 février 1996 et 18 juin 1996.

2. Ouvrages et articles

Union européenne

BIGO, Didier *et al.*, *L'Europe des polices et de la sécurité intérieure*, Bruxelles, Editions Complexe, 1992.

BONNEFOI, Serge A., *Europe et sécurité intérieure*, Paris, Delmas, 1995.

Centre Europe-Tiers Monde, 1992, *Europe et droit d'asile: actes des Troisièmes Assises sur le droit d'asile (Genève 1989)*, Genève, CETIM, 1991.

CRUZ, Antonio, *Schengen, Groupe ad hoc Immigration et autres instances européennes en vue d'une Europe sans frontières*, Bruxelles, Comité des Eglises auprès des migrants en Europe, 1993.

GARRONE, Pierre, *La libre circulation des personnes*, Zurich, Schulthess, 1993.

HREBLAY, Vendelin, *La libre circulation des personnes: les accords de Schengen*, Paris, Presses universitaires de France, 1994.

KARIM, Farahnaz, "Migration and Security in the European Union System" (mémoire de diplôme, 1994), Genève, Institut universitaire de hautes études internationales.

KORELLA, Gina D. & TWOMEY, Patrick M., *eds.*, *Towards a European Immigration Policy*, Bruxelles, European Interuniversity Press, 1993.

LAFRANCHI, Marie-Pierre, *Droit communautaire et travailleurs migrants des Etats tiers*, Paris, Economica / Université d'Aix-Marseille

III, Centre d'études et de recherches internationales et communautaires, 1994.

LARY, Henri de, *La libre circulation des personnes dans la CEE*, Paris, Presses universitaires de France, 1992.

MOREAU DEFARGES, Philippe, *Les institutions européennes*, Paris, Armand Colin, 1993.

PAULY, Alexis *et al.*, *Les accords de Schengen: Abolition des frontières intérieures ou menace pour les libertés publiques* □, Maastricht, Institut européen d'administration publique, 1993.

— —, *Schengen en panne*, Maastricht, Institut européen d'administration publique, 1994.

RAMONET, Ignacio *et al.*, "Le temps des exclusions", *Le Monde diplomatique, Manière de voir*, No. 20, novembre 1993.

RENAULT, Gaëlle, "Schengen, un modèle pour l'Europe pénale □", *Les Dossiers du Journal des Tribunaux*, No. 6, Bruxelles, Larcier, 1995.

RUFIN, Jean-Christophe, *L'empire et les nouveaux barbares*, Paris, Jean-Claude Lattès, 1991.

SCHERMERS, Henry G., *ed.*, *Free movement of persons in Europe: legal problems and experiences*, Dordrecht, Nijhoff, 1993.

SEIFFARTH, Oliver *Die Änderungen im Bereich der "dritten Säule" der Europäischen Union (Maastricht) durch den Vertrag von Amsterdam*, Vienne, International Centre for Migration Policy Development, 1997.

SIEBERT, Horst, *ed.*, *Migration: a Challenge for Europe*, Tübingen, J.C.B. Mohr, 1994.

VAN DRIESSCHE, Sylvie, "La Convention d'application de l'Accord de Schengen et la problématique du droit des réfugiés en Europe occidentale", (mémoire de diplôme, 1993), Genève, Institut universitaire de hautes études internationales.

ZIMMERMANN, Klaus F., "Immigration Policies in Europe: An Overview", *Seminar for Labor and Population Economics*, Munich, Ludwig-Maximilian-Universität, 11/1994.

Suisse

Agence Europe, "UE/Suisse: Les divergences sur l'accord envisagé en matière de libre circulation des personnes subsistent et risquent de compromettre aussi les négociations sur les autres aspects", *Europe*, No. □567, 21 septembre 1995.

BARRELET, Denis, "L'application de l'accord de Schengen n'isolera pas la Suisse de l'Europe", *Tribune de Genève*, 25 mars 1995.

BLASER, Françoise, "Pour regonfler la fibre européenne des Autrichiens, une publicité utilise la Suisse", *Journal de Genève*, 13 mai 1996.

BRIEL, Patricia, "Les autorités ne s'attendent à aucun changement", *Journal de Genève*, 18 mars 1995.

CERJAT, Bénédicte de, "Les accords de Schengen et leurs implications pour la Suisse", *Swiss News : bulletin bimestriel de la Chambre de commerce suisse pour la Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg* 95 (mars-avril 1993), pp. 12-13.

CORNUT, Jacques W., "La Suisse veut participer à la construction européenne", European Public Affairs Office (Bâle), novembre 1995.

DHIMA, Giorgio, "Die schweizerische Migrationspolitik im internationalen Vergleich: Wirkungen institutioneller Regeln und Folgerung für die künftige Politikgestaltung", *Annuaire suisse de science politique*, No. 30, 1990, pp. 189-207.

ETIENNE, Denis, "Les Nordiques doublent la Suisse", *L'Hebdo*, 18 avril 1996.

FAJNOR, Michael, "Die europäische Integration und ihre sicherheitspolitischen Folgen für die Schweiz", *Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik und Konfliktforschung*, Zurich, ETH, Heft No. 17 (1991).

FIBBI, Rosita, "Continuités et changements dans la politique migratoire suisse", *Revue suisse de sociologie* 19 (1993), pp. 47-64.

GARRONE, Pierre, "Swiss asylum policy faced with the Schengen and Dublin Convention", KORELLA, Gina D. & TWOMEY, Patrick M., eds., *Towards a European Immigration Policy*, Bruxelles, European Interuniversity Press, 1993, pp. 217-26.

HOHL, Marcela, "La politique de la migration aujourd'hui et demain", *Prise de position 3*, Lucerne, Editions Caritas, 1995.

HUNZIKER, Alexandre, "Perspectives pour la Suisse en ce qui concerne sa liberté d'action propre et sa dépendance de mesures et réglementations décidées au niveau européen", *Migrations internationales* (Cycle de conférences), Genève/Givisiez, Institut universitaire de hautes études internationales, 16 mars 1994, pp. 106-14.

JÄGGI, Christian J. et al., *Passer les frontières, les migrations et leurs conséquences en Suisse*, Fribourg, Caritas Suisse, 1994.

JARZEMBOWSKI, Georg, "Schengen und die Schweiz", *Europa*, octobre 1991, p. 6.

KRIMM, Roland, "Victoire, mais victoire d'étape seulement pour la Suisse dans les bilatérales avec l'Europe", *Journal de Genève*, 14 mai 1996.

LEMA, Luis, "Derrière l'intransigeance espagnole à Bruxelles: le fantôme des saisonniers", *Journal de Genève*, 29 avril 1996.

LEUBA, Jean-François, “La Suisse doit se rapprocher de l'Europe dans le domaine de la sécurité intérieure” (interview), *Europa* die europäische Zeitschrift für die Schweiz 58 (octobre 1991), pp. 5-6.

LUTZ, Christian, “Le pays le moins libéral de l'Europe de l'Ouest”, *Le Point*, No. 1220, 3 février 1996.

ROHNER, Kurt, “Main d'œuvre et population étrangère”, *Cahiers de l'IDHEAP*, No. 82, octobre 1991.

SCHWOK, René, *Suisse-Europe, le choix historique*, Genève/Lausanne, Georg éditeur/L'Hebdo, 1992.

STRANNER, Henri, “Wird die Schweiz zur “Polizei-Insel” in Europa?”, *Europa* die europäische Zeitschrift für die Schweiz 58 (octobre 1991), p. 4.