

Schengen : une étape importante dans la construction européenne, qui concerne également la Suisse

Autor(en): **Cerjat, Bénédict de**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique franco-suisse**

Band (Jahr): **75 (1995)**

Heft 2

PDF erstellt am: **18.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-886518>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Schengen : une étape importante dans la construction européenne, qui concerne également la Suisse

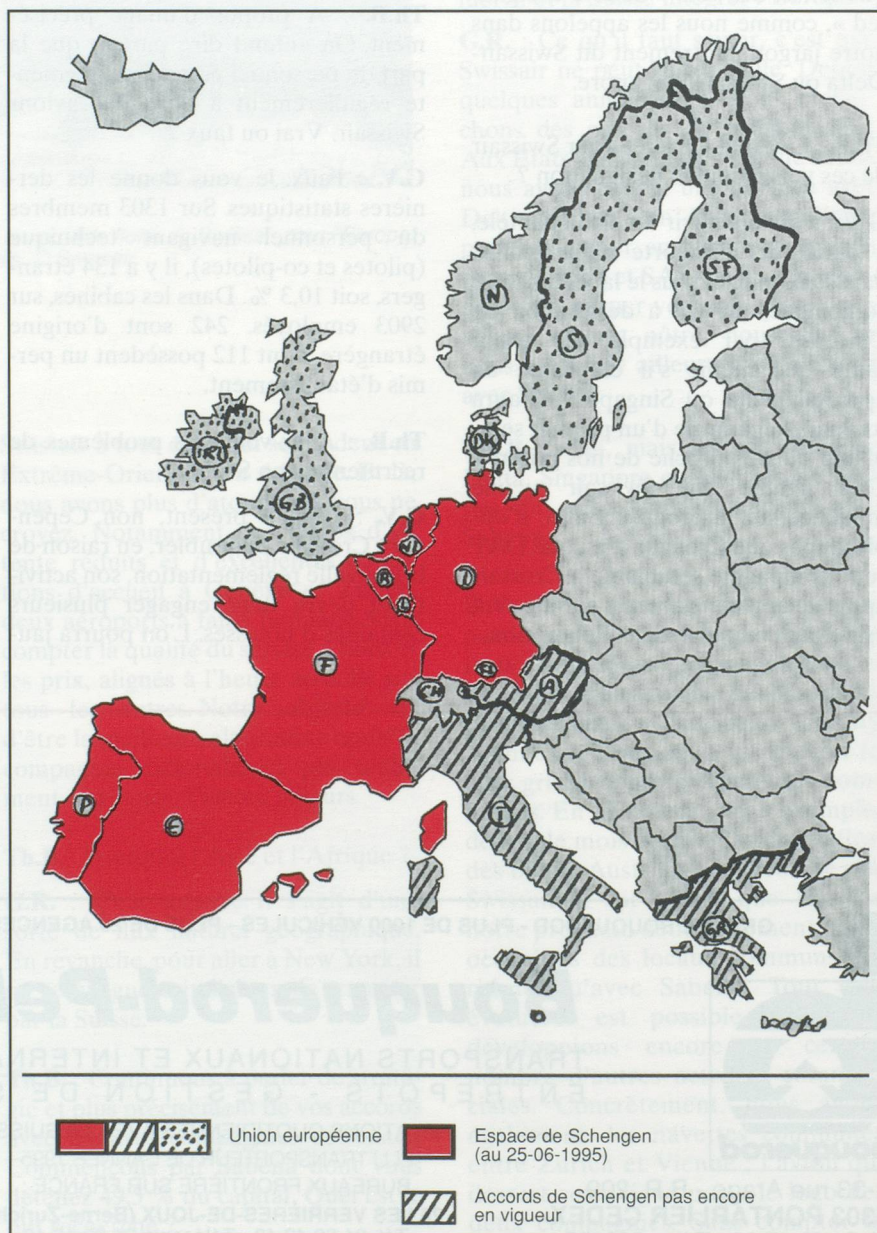
Bénédict de Cerjat, Conseiller d'Ambassade à la Mission suisse auprès des Communautés européennes, Bruxelles

ABOLITION DES CONTRÔLES AUX FRONTIÈRES COMMUNES

Le 26 mars 1995, la libre circulation des personnes est devenue une réalité entre sept États membres de l'Union européenne : l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Portugal. Depuis cette date, les contrôles aux frontières communes

La mise en œuvre effective de la Convention de Schengen à partir du 26 mars 1995 marque assurément une nouvelle étape de l'intégration européenne, même si elle ne concerne pour le moment que sept des quinze États membres de l'Union européenne. En supprimant le contrôle des personnes à leurs frontières communes, l'Allemagne, la France, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, l'Espagne et le Portugal ont en effet réalisé un des objectifs principaux du « grand marché unique » : la libre circulation des personnes sans frontières intérieures.

Située désormais à la frontière extérieure de l'Espace de Schengen, la Suisse, en raison de sa situation géographique, est directement touchée par les mesures restrictives mises en place par le groupe de Schengen pour mieux contrôler les flux migratoires en provenance des pays tiers. Les contingences politiques actuelles la tenant à l'écart du groupe de Schengen, le maintien de contrôles souples à la frontière avec ses voisins relève une grande importance pour la Suisse. Saura-t-elle un jour dépasser ses craintes et abolir, à son tour, les contrôles sur les personnes entrant en Suisse en provenance des pays membres de l'organisation de Schengen ? Ce serait en tout cas la condition sine qua non de sa participation au système de Schengen.



Historique

14 juin 1985	Signature à Schengen (Luxembourg) par la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, l'Allemagne et la France de l'Accord relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (Accord de Schengen).
19 juin 1990	Signature par les mêmes Etats de la Convention d'application de l'Accord de Schengen (Convention de Schengen).
1990-1992	Adhésions successives de l'Italie, de l'Espagne, du Portugal et de la Grèce.
1 ^{er} sept. 1993	Entrée en vigueur formelle de la Convention de Schengen.
1994	Difficultés avec le Système d'information de Schengen (SIS).
26 mars 1995	Début de la mise en œuvre effective de la Convention de Schengen.
28 avril 1995	Adhésion de l'Autriche.

de ces pays sont supprimés pour tous les citoyens de l'Union européenne (ressortissants d'un État membre de Schengen ou non) et pour les ressortissants d'États tiers établis dans un État membre de Schengen.

Fin juin, la France a invoqué – il est vrai – la clause de sauvegarde générale prévue à l'art. 2, chiffre 2, de la Convention de Schengen qui lui permet d'effectuer encore pendant une période limitée des contrôles frontaliers nationaux aux frontières intérieures, mais cela ne change rien à l'application définitive de l'ensemble du dispositif dans les six autres États concernés.

Ce résultat est le fruit d'un long processus qui a débuté le 14 juin 1985 avec la signature de l'Accord de Schengen. Il aura fallu dix ans de difficiles négociations et d'intenses travaux préparatoires pour que les sept États susmentionnés arrivent à s'entendre sur le cadre dans lequel cette libre circulation des personnes pouvait être effectivement réalisée.

Qui voyage régulièrement en Europe sait bien que le passage des frontières terrestres entre ces pays se fait déjà depuis longtemps sans contrôles de police systématiques. L'amélioration qualitative pour le citoyen est donc plutôt psychologique : on voit

progressivement disparaître les limitations de vitesses aux frontières (si elles sont maintenues, ce n'est alors plus que pour des raisons de sécurité routière), les postes frontières sont démantelés et le sentiment de se déplacer à l'intérieur d'un espace commun s'accroît.

C'est en fait dans les aéroports que l'abolition des contrôles aux frontières intérieures est la plus visible puisqu'elle a obligé tous les grands aéroports des États concernés à séparer le flux de passagers entre une zone interne (réservée aux vols nationaux et aux vols internes de Schengen¹⁾ où les passagers ne sont maintenant plus contrôlés, et une zone internationale (pour les vols venant de ou allant vers un aéroport situé hors de l'Espace de Schengen²⁾ où ces contrôles sont maintenus. Des travaux d'aménagement souvent assez coûteux ont dû être réalisés dans tous ces aéroports, ce qui explique en partie le retard dans la mise en œuvre de la Convention³⁾.

1) Ex. Marseille-Paris, Francfort-Paris.

2) Ex. New-York-Paris, Zurich-Paris.

3) Certains aéroports comme ceux d'Amsterdam, de Marseille et de Nice n'ont d'ailleurs pas encore terminé leur adaptation aux nouvelles conditions posées par la Convention de Schengen.

DES MESURES
D'ACCOMPAGNEMENT

Pour que l'abolition des contrôles aux frontières intérieures n'entraîne pas le déficit de sécurité pour les citoyens et pour les États, des mesures compensatoires et d'accompagnement ont été prévues, en particulier :

- l'uniformisation et le renforcement des contrôles aux frontières extérieures,
- l'harmonisation des politiques en matière de visas,
- la détermination de l'État responsable du traitement d'une demande d'asile et
- une coopération policière et judiciaire accrue.

Les contrôles aux frontières extérieures continuent en fait d'être effectués par les organes de contrôle frontalier nationaux. Mais des critères et des standards uniformes sont désormais observés, qui tiennent compte des intérêts de tous les pays membres de l'organisation de Schengen.

Des règles de contrôles différentes sont appliquées selon qu'il s'agit de ressortissants de l'Union européenne et de l'Espace économique européen ou de ressortissants d'États tiers. Dans le premier cas, le contrôle à la frontière extérieure porte uniquement sur l'identité alors que dans le second, il concerne aussi les conditions d'entrée. Concrètement, les fonctionnaires chargés des contrôles à la frontière extérieure doivent maintenant établir si la personne concernée, ressortissant d'un État tiers :

- est en possession d'un document de voyage valable et reconnu par tous les États de Schengen,
- possède un visa valable, dans la mesure où un visa est nécessaire,
- peut justifier de moyens financiers suffisants pour pourvoir à sa subsistance,
- n'est pas signalée dans le Système d'information de Schengen (SIS) aux fins de non-admission et,

**Frontière franco-suisse :
Points de passage autorisés pour entrer dans l'« Espace Schengen »
au sens de l'art. 3 de la Convention de Schengen**

Obligatoires pour les ressortissants d'États tiers non résidents en Suisse

1. Abbevillers route	23. Leymen Benken
2. Bois d'Amont	24. Leymen Fluh
3. Brémondcourt	25. Moellesulaz
4. Chatel	26. Mouthe route
5. Col France	27. Neuwiller
6. Collonges-sous-Salève	28. Pfetterhouse
7. Courtavon	29. Pontarlier-Gare
8. Delle route	30. Poste autoroute Saint Julien Bardonnex
9. Divonne-les-Bains	31. Pougny
10. Evian-Port	32. Prévessin
11. Ferney-Voltaire	33. Saint-Gingolph
12. Ferrières-sous-Jougne	34. Saint-Julien-Perly
13. Gare de Genève-Cornavin	35. Saint-Louis-Autoroute
14. Goumois	36. Saint-Louis Bâle-Gare ferroviaire
15. Hegenheim Allschwill	37. Saint-Louis Bourgfelden route
16. Huningue route	38. Saint-Louis Lysbuchel
17. Kiffis	39. Vallard Thorex
18. La Cheminée route	40. Vallorbe (trains internationaux - BCNJ)
19. La Cure	41. Vallorcine
20. Les Fourgs	42. Veigy
21. Les Pergots	43. Villars-les-Blamonts
22. Les Verrières route	44. Winkel du 01.06 au 30.09

(Source : Ministère français de l'intérieur).

- ne constitue pas un danger pour l'ordre public de l'un des États membres.

Selon la Convention d'application de Schengen, le passage des frontières extérieures n'est admis qu'aux points de passages autorisés et uniquement durant les heures d'ouverture prévues.

Selon la Présidence (belge) du groupe de Schengen, la mise en œuvre progressive du système de Schengen se déroule de façon globalement satisfaisante et ce, malgré quelques « maladies d'enfance ». Le SIS fonctionne semble-t-il assez bien, la politique de visas communs de Schengen est en route et le contrôle aux frontières extérieures se passe de façon harmonisée. Le droit de poursuite policière a bien connu quelques difficultés, notamment en France, où les articles correspondants de la Convention

n'ont pas encore été transposés dans le droit interne, mais les autorités françaises ont assuré leurs partenaires qu'elles avaient pris les dispositions nécessaires pour que le Parlement puisse prendre rapidement une décision à ce sujet.

IMPLICATIONS POUR LA SUISSE

Vu sa situation géographique au cœur de l'Europe occidentale, la Suisse est très directement concernée par la mise en œuvre du dispositif de Schengen, auquel ont adhéré tous ses voisins à l'exception du Liechtenstein. Quant l'Italie et l'Autriche auront rempli les conditions juridiques et techniques leur permettant d'y participer pleinement, la Suisse sera alors complètement entourée par le territoire de Schengen.

Dans ces conditions, trois questions se posent dès maintenant : quelles sont aujourd'hui les conséquences du système de Schengen pour la Suisse ? La Suisse pourra-t-elle y participer ? Et, si oui, le voudrait-elle ?

Pour répondre à la première question, il faut distinguer la théorie de la pratique. Depuis le 26 mars 1995, la frontière franco-suisse et la frontière germano-suisse sont pour les États de Schengen une frontière extérieure au sens de la Convention. De même, les citoyens suisses sont considérés comme des ressortissants de pays tiers et sont dès lors soumis aux règles prévues par la Convention pour les contrôles renforcés aux frontières extérieures.

En pratique, les conditions d'entrée en France et en Allemagne par voie terrestre n'ont pas été modifiées pour les ressortissants suisses et pour les étrangers résidant légalement en Suisse. Sur la base des accords bilatéraux conclus depuis longtemps par la Suisse avec tous ses voisins, accords que la Convention de Schengen ne remet pas en question, ils ne sont pas soumis au contrôle des conditions d'entrée et ne sont pas non plus obligés d'utiliser les seuls points de passage autorisés pour le franchissement des frontières. Par contre, les ressortissants d'États tiers qui ne bénéficient pas d'un statut de résidents en Suisse sont désormais soumis aux contrôles plus stricts prévus par le dispositif de Schengen pour l'entrée dans l'Espace de Schengen (cf. encadré page suivante).

Si l'entrée en vigueur du système de Schengen n'a pas eu d'effets négatifs pour le franchissement de la frontière française ou allemande par des ressortissants suisses, le contrôle systématique (avec recherche dans le SIS) des ressortissants des pays tiers soumis à l'obligation de visa a entraîné quelques ralentissements lors de l'entrée en France et en Allemagne.

La Suisse a suivi depuis le début avec intérêt l'évolution des travaux de l'organisation de Schengen, soucieuse d'éviter d'éventuelles conséquences négatives pour sa population et pour

**Principaux accords bilatéraux
contenant des dispositions sur le franchissement des frontières
conclus par la Suisse avec ses voisins**

Allemagne :

- Accord de 1956 entre la Suisse et l'Allemagne sur le passage de la frontière.
- Accord de 1970 entre la Suisse et l'Allemagne concernant le mouvement des personnes dans le petit trafic frontalier.

Autriche :

- Convention de 1947 entre la Suisse et l'Autriche relative au trafic frontière.
- Accords de 1950, 1957 et 1959 entre la Suisse et l'Autriche sur la circulation des personnes.
- Accord de 1973 entre la Suisse et l'Autriche concernant le mouvement des personnes dans le petit trafic frontalier.

France :

- Accord de 1946 entre la Suisse et la France relatif à la circulation frontalière.
- Accord de 1958 entre la Suisse et la France relatif aux travailleurs frontaliers.
- Accord de 1961 entre la Suisse et la France sur la circulation des personnes.

Italie :

- Accord de 1928 entre la Suisse et l'Italie relatif au trafic frontière.
- Accord de 1930 entre la Suisse et l'Italie sur la simplification des formalités de passeports pour le trafic de transit entre le Tessin et le reste de la Suisse, via Centovalli et vice-versa.
- Convention de 1953 entre la Suisse et l'Italie relative au trafic de frontière et au pacage.
- Accord de 1960 concernant le passage de la frontière dans le mouvement des personnes entre la Suisse et l'Italie.

travaux du groupe de Schengen, il a été répondu qu'un tel statut n'était possible que pour les États membres de l'Union européenne qui faisaient part de leur intention d'adhérer aux Accords de Schengen.

Comme la Suisse n'est pas membre de l'Union européenne, sa participation au système de Schengen est pour le moment exclue. Il en serait peut-être autrement si les États de Schengen décidaient d'ouvrir pour la Norvège et l'Islande une brèche dans leur dispositif de façon à permettre l'adhésion des autres pays nordiques, membres de l'Union européenne (Danemark, Suède et Finlande), à leur organisation⁴. Si un statut de membre associé est mis en place pour la Norvège et l'Islande, l'octroi d'un tel statut pourrait en effet être éventuellement étendu à la Suisse (on n'oubliera pas, cependant, qu'un statut de membre associé pour la Norvège et l'Islande serait probablement lié à leur qualité de membre de l'Espace économique européen, dont la Suisse ne peut pas se prévaloir).

Enfin, il faut bien être conscient que la Suisse aujourd'hui n'est pas encore prête à participer au système de Schengen, même si elle y était invitée. Il suffit de penser à l'extrême sensibilité de la population suisse à l'égard de la problématique de la libre circulation des travailleurs avec l'Union européenne – un des objets des actuelles négociations bilatérales sectorielles entre l'Union et la Suisse – pour comprendre que l'abolition du contrôle des personnes à l'entrée en Suisse représente un défi particulièrement important. ■

son économie. Lors des contacts réguliers qui ont eu lieu avec les présidences successives de cette organisation, elle a pu obtenir des réponses satisfaisantes à ses différentes questions et en particulier des assurances précises quant au maintien du *statu quo* à la frontière avec la Suisse. Ces assurances ne constituent cependant – il faut le dire – aucune garantie juri-

dique. Les accords bilatéraux conclus par la Suisse avec ses voisins n'empêcheraient pas un (ou plusieurs) d'entre eux de renforcer les contrôles à la frontière suisse si une menace concrète devait se manifester.

A la question de savoir si la Suisse pourrait obtenir un statut d'observateur lui permettant de suivre de manière systématique et officielle les

4) Les cinq pays nordiques pratiquent depuis longtemps la libre circulation des personnes sans contrôles à leurs frontières communes et ne sont pas disposés à renoncer à cet acquis pour que les trois pays nordiques membres de l'Union européenne puissent adhérer aux Accords de Schengen. Une telle adhésion passe donc par une solution « ad hoc » permettant à la Norvège et à l'Islande d'y être également associées.