

De quoi s'agit-il?

L'accord de Schengen (AS) et sa convention d'application (CAAS) font partie du droit de l'UE, tout comme les textes formant l'acquis de Dublin (règlement Dublin, règlement Eurodac et règlements d'application) et les textes et mesures adoptés dans le cadre des développements de l'acquis de Schengen/Dublin. Le cercle des Etats participant à Schengen/Dublin n'est cependant pas limité aux pays membres de l'UE puisque des Etats tiers participent au système mis en place dans les domaines de la sécurité et de l'asile en concluant un accord d'association avec l'UE (pour la Suisse, les accords d'association à Schengen et à Dublin). La Norvège, l'Islande et le Liechtenstein ont également conclu ce type d'accords avec l'UE. Toutefois, la coopération opérationnelle avec le Liechtenstein n'a pas encore commencé.

Association à Schengen et à Dublin

La participation de la Suisse à Schengen/Dublin est basée sur des conditions-cadre institutionnelles comparables à celles qui régissent la participation de la Norvège, de l'Islande et du Liechtenstein. L'accord d'association tient toutefois compte des particularités de l'ordre constitutionnel suisse, notamment du rôle de la démocratie directe, dont le référendum est un élément, dans le processus législatif.

Adaptation des instruments de Schengen/Dublin

Etant donné que tant le secteur de la sécurité intérieure que de l'asile doivent s'adapter en permanence aux nouvelles exigences de la pratique, les accords de Schengen/Dublin ne sont pas conçus comme un modèle de coopération figé mais, au contraire, un système évolutif pouvant être modernisé en permanence. Les instruments actuels sur lesquels se fonde la coopération en matière de sécurité et d'asile doivent pouvoir être adaptés – dans la mesure où cela s'avère nécessaire – en fonction de l'évolution des circonstances (changement de situation sur le plan de la sécurité, progrès techniques). Les accords d'association prévoient dès lors une procédure de reprise des développements futurs de l'acquis de Schengen/Dublin. Les dispositions révisées du droit de l'UE, automatiquement applicables aux Etats membres, deviennent ainsi également contraignantes pour les Etats associés.

Adaptation aux exigences mouvantes de la pratique

Droits de participation

Les accords d'association donnent à la Suisse le droit d'être informée, d'être consultée et de participer à l'élaboration des nouveaux actes relevant des domaines couverts par les accords de Schengen/Dublin ("decision-shaping"). Elle ne jouit pas pour autant d'un droit formel de co-décision: la modification d'un acte faisant partie de l'acquis de Schengen/Dublin reste du ressort des organes compétents de l'UE. La Suisse quant à elle décide de reprendre ou non l'acte en question dans son droit national.

Pas de droit de co-décision, mais un droit de participer à l'élaboration des nouvelles normes juridiques

Les accords d'association à Schengen/Dublin prévoient un processus permanent d'information et de consultation concernant l'ensemble des projets visant l'adoption d'actes juridiques qui seront inclus dans l'acquis. Les experts suisses doivent être impliqués dans la préparation des projets de la Commission européenne de la même manière que les experts de l'UE. Dans les domaines couverts par l'accord d'association à Dublin, la Suisse est informée et consultée dans le comité mixte sur les délibérations qui ont lieu dans les comités et groupes de travail compétents du Conseil et de la Commission, une occasion pour elle de faire des propositions concrètes. Lorsqu'il s'agit des domaines régis par l'accord d'association à Schengen, les comités et groupes de travail de l'UE siègent directement en formation "comités mixtes", d'où une participation directe des experts suisses. La Suisse peut ainsi défendre ses intérêts et apporter son savoir-faire dès que le processus législatif a débuté au sein de l'UE, soit exercer une influence directe sur le contenu des actes concernés. Le fait que la Suisse n'ait pas de droit formel de co-décision est contrebalancé dans la pratique par une recherche constante du consensus dans les groupes de travail et les comités compétents.

Information et consultation à un stade précoce de l'élaboration des développements

Reprise des développements

Un nouvel acte juridique adopté par l'UE ne lie pas la Suisse de manière automatique. Au contraire, la Suisse doit décider si elle souhaite reprendre ou non cette norme dans son droit national. Elle dispose pour ce faire d'un délai allant jusqu'à deux ans, ce qui permet de garantir que, dans chaque cas, les procédures décisionnelles prévues par la Constitution et les exigences de la démocratie directe (consultation, débat parlementaire, référendum) sont respectées. Si le développement prévoit un délai de mise en œuvre plus long, la Suisse en bénéficie également. Le législateur suisse aura ainsi toujours le dernier mot. Si la Suisse devait refuser de reprendre un nouvel acte juridique relevant de Schengen/Dublin, il appartiendrait au comité mixte compétent de trouver une solution politique appropriée à l'unanimité. Dans le pire des cas, c'est-à-dire si aucune solution ne peut être trouvée dans les délais impartis, les deux accords d'association cessent automatiquement d'être applicables.

La souveraineté et la démocratie directe sont préservées: la Suisse décide si elle veut ou non reprendre les nouveaux développements de l'acquis de Schengen/Dublin

Développements

On dénombre, entre octobre 2004 (date de signature des accords) et fin avril 2011, 118 développements dans le domaine de Schengen et aucun dans le domaine de Dublin. Si le nombre de développements paraît à première vue élevé, il convient de préciser que plus de quatre cinquièmes des actes repris (82 %) soit n'étaient pas juridiquement contraignants, soit l'étaient mais revêtaient un caractère purement technique. Il suffisait donc que le département compétent et le cas échéant le Conseil fédéral en prennent connaissance ou que le Conseil fédéral approuve seul la reprise. Bien que le droit évolue de manière relativement dynamique dans le domaine de Schengen, il apparaît que les changements portent souvent sur des points de détail ou des questions d'application. Seul un sixième des développements doivent être adoptés par l'Assemblée fédérale conformément à l'ordre constitutionnel.