

Accord CE/Suisse: accord sur l'acquis de Schengen

2004/0199(CNS) - 22/10/2004 - Document de base législatif

OBJECTIF : conclure un accord entre l'Union européenne et la Suisse en vue de l'association de ce pays à l'acquis Schengen.

ACTE PROPOSÉ : Décision du Conseil (conclusion d'un accord).

CONTENU : Les négociations entre la Communauté européenne et la Suisse ont abouti à la conclusion de sept accords entrés simultanément en vigueur le 1er juin 2002 (se reporter aux procédures AVC/1999/0103 à 1999/0109). En annexe à ces accords, la Suisse avait fait une déclaration sur la migration et la politique d'asile dans laquelle elle exprimait son intention de participer au système de coordination des politiques d'asile de l'UE et proposait l'engagement de négociations en vue de la conclusion d'une convention parallèle à la Convention de Dublin.

En conséquence, le 17 juin 2002, la Commission a reçu le mandat de négocier avec ce pays un accord portant sur son association à la mise en oeuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen ainsi qu'à la législation établissant EURODAC et à la législation sur l'État responsable de l'examen des demandes d'asile (ou règlement de «Dublin»). Ces négociations ont abouti à deux accords distincts calqués sur les accords du même type déjà conclus avec la Norvège et l'Islande, le premier portant sur l'association de la Suisse à l'acquis Schengen et le deuxième sur l'association de la Suisse aux mécanismes permettant de déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile (voir fiche de procédure CNS/2004/0200).

Finalement, les textes des accords sont conformes aux directives de négociation adoptées par le Conseil, l'unique exception portant sur l'acceptation par la Suisse d'une future législation de l'acquis Schengen sur des demandes de perquisition et de saisie pour les infractions dans le domaine de la fiscalité directe (qui, si elles avaient été commises en Suisse, ne seraient pas punissables, selon le droit suisse, d'une peine privative de liberté). Le COREPER a autorisé cette dérogation dans le cadre d'un compromis global avec la Suisse convenu au sommet UE/Suisse le 19 mai 2004.

Les deux accords sur Schengen et sur Dublin/EURODAC étant liés, il convient qu'ils soient signés simultanément.

Les points particuliers de divergence concernant spécifiquement l'acquis Schengen par rapport aux accords déjà conclus avec la Norvège et l'Islande sont les suivants :

- un acte unique pour des procédures différenciées : le Conseil avait demandé à la Commission d'aboutir à l'adoption d'un acte unique alors qu'il comprend des éléments de différentes natures issus des premier et troisième piliers de l'Union (donc à la fois des éléments communautaires et des éléments de l'Union européenne). Ces éléments sont soumis à des procédures différentes en ce qui concerne l'approbation et la conclusion (par exemple, les éléments du troisième pilier ne sont pas soumis à l'avis du Parlement) et relèvent à des degrés différents de la compétence de la Cour de justice des Communautés européennes. En conséquence, la Commission propose d'adopter l'accord sur l'acquis de Schengen, au moyen de deux actes séparés, l'un fondé sur le traité CE et l'autre sur le traité UE, chaque décision indiquant par une référence à la décision 1999/436/CE du Conseil quelle partie de l'acquis de Schengen couvert par l'accord relève du traité CE et quelle partie relève du TUE;

- délai de transposition : la Suisse se voit accorder un délai de 2 ans pour l'acceptation du futur acquis et sa transposition dans son ordre juridique interne au cas où un référendum est demandé. Elle doit si possible appliquer le développement de l'acquis sur une base provisoire. Si la Suisse ne peut l'appliquer provisoirement, l'UE et la CE peuvent prendre à son égard des mesures proportionnées et nécessaires pour assurer le bon fonctionnement de la coopération Schengen. Cette clause de sauvegarde permet à l'UE et à la CE d'accepter un éventuel délai de 2 ans pour la mise en oeuvre de l'acquis futur par la Suisse;

- dérogation : la Suisse accepte intégralement l'acquis de Schengen et son développement. La seule exception à ce principe général est prévue à l'article 7, par. 5 sur le futur développement de l'acquis de Schengen portant sur une demande ou un mandat de perquisition et de saisie émis aux fins de l'instruction ou de la poursuite d'infractions en matière de fiscalité directe qui, si elles avaient été commises en Suisse, ne seraient pas punissables, selon le droit suisse, d'une peine privative de liberté.

En ce qui concerne la fiscalité indirecte, aucune dérogation n'a été accordée ni pour l'acquis actuel ni pour l'acquis futur. La Suisse accordera pleinement l'entraide judiciaire en vertu de l'article 51 de la Convention de Schengen en ce qui concerne les cas d'évasion fiscale en matière de fiscalité indirecte;

- participation aux frais : le calcul du taux déterminant la contribution annuelle de la Suisse aux frais administratifs est fondé sur les contributions norvégienne et islandaise correspondantes, par rapport au PIB de ces trois pays;

- accords bilatéraux : étant donné sa position particulière à l'égard des actes adoptés en vertu du titre IV du TCE, le Danemark doit conclure un accord séparé avec la Suisse pour créer entre eux des droits et obligations en ce qui concerne l'acquis de Schengen adopté en vertu du titre IV. En outre, la Norvège et l'Islande doivent également conclure un accord avec la Suisse afin de créer des droits et obligations entre tous les partenaires associés appliquant l'acquis de Schengen.

Un article de l'accord prévoit également d'autoriser le Liechtenstein à adhérer au présent accord afin d'éviter la conclusion d'un accord séparé avec le Liechtenstein portant sur le même sujet;

- conditions préalables à l'entrée en vigueur de l'accord : la Suisse ne peut mettre en application l'acquis de Schengen qu'après que le Conseil aura constaté qu'elle a rempli toutes les conditions préalables à cette application et que les contrôles à ses frontières extérieures sont efficaces;

- mise en oeuvre parallèle des accords : il est prévu de créer un lien entre la mise en application et la cessation de l'accord de Schengen, d'une part, et la mise en application et la cessation de l'accord relatif aux critères et mécanismes de détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile, d'autre part;

- comitologie : un comité mixte pour traiter de tous les points soumis au Conseil qui intéressent la mise en oeuvre, l'application et le développement de l'acquis de Schengen et l'acquis Dublin/EURODAC sera institué, selon un fonctionnement spécifique.

À noter encore, plusieurs déclarations parallèles à l'accord qui précisent notamment que :

1) l'UE/CE n'exerce pas de compétences externes au nom de la Suisse. Lorsque des négociations avec des pays tiers ont une incidence sur l'acquis de Schengen (par exemple, les négociations sur des accords d'exemption de visa), l'UE/CE incitera les pays tiers à conclure des accords similaires avec les trois pays associés (Suisse, Norvège et Islande);

2) la Suisse s'engage à accélérer autant que possible les différentes procédures lorsqu'un référendum est demandé.

Enfin, à l'instar de la Norvège et de l'Islande, la Suisse participera en tant qu'observateur aux travaux des comités qui assistent la Commission dans l'exercice de ses pouvoirs exécutifs. Des dispositions sont également prévues pour associer la Suisse aux principales dispositions de la directive 95/46/CE sur la protection des données.