

Sauvegarde de la sécurité intérieure de la Suisse*

Jean-François LEUBA

*Conseiller national, Président de la Commission d'experts Contrôle
des personnes à la frontière (CECF).*

J'aimerais faire une précision d'ordre terminologique : lorsqu'on parle de libre circulation des personnes, il faut bien voir qu'il y a deux concepts complètement différents : vous avez la libre circulation des personnes telle qu'elle est prévue par l'accord sur l'Espace économique européen (EEE), cela signifie la possibilité pour les ressortissants de l'EEE de s'établir, après avoir trouvé du travail, dans n'importe quel autre pays de l'EEE. Et ici, lorsqu'on parle de libre circulation des personnes, c'est l'absence de contrôle des personnes aux frontières, ce qui est tout à fait différent. Cela signifie qu'un citoyen domicilié dans un des Etats de Schengen (puisque l'on a parlé de Schengen, parlons de Schengen) peut se rendre, sans être contrôlé, dans un autre Etat de Schengen, pour y faire un séjour de vacances ou pour y faire un séjour nécessité par une occupation professionnelle ; mais évidemment sans prendre un emploi régulier, ou sans exercer régulièrement une occupation professionnelle ; dans ce cas on tombe

* Texte de l'intervention de Monsieur Leuba lors de la journée sur la libre circulation des personnes à Lausanne, 31 octobre 1992.

dans l'autre libre circulation des personnes, celle de l'EEE qui nécessite, elle, les autorisations normales pour pouvoir prendre un emploi dans un des pays de l'espace.

Dès l'hiver 1989-90, M. le Conseiller fédéral Koller s'est préoccupé de savoir ce qui se passait en Europe sur le plan de la suppression des contrôles aux frontières et sur les conséquences que cela pouvait avoir sur la Suisse. Raison pour laquelle il a désigné en automne 1990 une commission d'experts ou plutôt un groupe de travail comprenant des représentants - je crois que c'est utile que je l'indique - de l'Administration fédérale d'une part, et des Administrations cantonales d'autre part.

Une des difficultés, c'est que le contrôle des personnes à la frontière est effectué d'une part par les douanes, qui dépendent de la Confédération, et d'autre part par les polices cantonales, qui dépendent évidemment des Cantons. C'est une des particularités de notre système fédéraliste ; ainsi si vous franchissez la frontière par la route, ou entre des postes frontières, c'est l'affaire des douanes ; si vous franchissez la frontière par le train ou par l'avion, c'est l'affaire des polices cantonales. Et par conséquent, lorsqu'on travaille dans ce domaine, il faut associer à la fois les organes de la Confédération et ceux des Cantons.

Cette Commission est donc composée d'un représentant de l'Office fédéral de la justice, d'une représentante de la section *protection des données* du même Office, du Bureau de l'intégration, du chef du Corps des gardes-frontières, d'un vice-directeur des Douanes, d'un commandant d'Arrondissement des gardes-frontières, d'un représentant de l'Office fédéral de la police, d'un représentant du Ministère public de la Confédération, d'un représentant de l'Office fédéral de l'aviation civile, et d'un représentant de l'Office fédéral des réfugiés, bien sûr, et enfin d'un représentant de l'Office fédéral des étrangers, puisque, juridiquement ou administrativement, le contrôle des personnes à la frontière, est de la compétence de cet Office.

Du côté des administrations cantonales, il y avait cinq commandants de Police, un responsable de la Sécurité d'aéroport, et un responsable de la Police cantonale des étrangers. Et puis on m'a demandé de présider cette Commission en tant qu'ancien chef d'un Département cantonal de justice et police.

Peut-être au risque de vous décevoir, je dois vous dire que le problème des réfugiés est relativement marginal dans le cadre de cette Commission car le poids principal est porté sur les affaires de police. Pourquoi ? Parce que, en réalité, chacun le sait, la très grande majorité des requérants d'asile, ne passe pas par les voies officielles de franchissement de la frontière. Et par conséquent, du point de vue de l'Office fédéral des réfugiés, la frontière n'est pas le bon endroit pour contrôler les requérants d'asile. Dans le travail de notre Commission, c'est un aspect dont nous parlons aussi, mais un aspect plutôt marginal.

Le travail de notre Commission, d'après le mandat qui nous a été donné, consiste à examiner et à renseigner le chef du Département sur l'évolution en cours en Europe - à cet égard j'ai été extrêmement heureux d'entendre l'exposé du Professeur Julien-Laferrrière, parce que j'ai encore appris un certain nombre de choses sur l'évolution de l'Europe. Cette situation est en effet si complexe que nous avons de la peine à être bien renseignés.

Et puis notre deuxième mandat consiste à proposer au chef du Département les mesures nécessaires qu'entraînent les constatations que nous avons faites dans la première partie.

Au fond, nous sommes une Commission un peu réactive, en ce sens que, puisque nous ne sommes pas associés à la construction européenne, c'est en fonction de ce qui se passe autour de nous que nous devons faire une appréciation et proposer des mesures.

Notre civilisation - je dis ici une banalité, vous voudrez bien m'en excuser - est celle des mouvements. Les gens se déplacent d'une manière qui était tout à fait inconcevable à la fin du siècle passé. Pour vous donner simplement un chiffre, nous avons 70 millions de franchissements de la frontière suisse chaque année ; ce qui, pour un pays de moins de 7 millions d'habitants n'est quand même pas mal ; bien sûr, sont compris dans ce chiffre les frontaliers qui franchissent quotidiennement la frontière, mais 70 millions, ça vous donne plus de 200 000 franchissements par jour en moyenne. Et nous constatons que ces franchissements ne sont pas seulement des franchissements pour venir en Suisse, mais ce sont aussi des franchissements de la frontière suisse en transit. Or, nous devons bien constater que si on regarde géographique-

ment la Suisse, on voit que trois des Etats qui l'entourent, la République fédérale d'Allemagne, la France et l'Italie, sont des Etats de Schengen, ou en passe de le devenir. Le quatrième est l'Autriche qui est un candidat sérieux à la Communauté et a déjà un statut d'observateur dans Schengen. Par conséquent nous ne pouvons pas dire « *on maintient le statu quo, Schengen n'existe pas* ». Schengen existe. Nous devons donc réagir à cette situation.

Non seulement Schengen existe, mais la Communauté a tout à fait comme objectif, la suppression des barrières frontalières, d'abord sur le plan des marchandises, sur le plan économique, mais aussi pour les personnes.

Et là nous nous sommes heurtés à une difficulté assez considérable, parce que nous ne savons pas exactement avec qui nous devons discuter pour avoir des renseignements. J'ai déjà parlé de la difficulté d'avoir des renseignements. Si l'on va à Bruxelles, aux Communautés, on nous dit : « *Vous savez, le contrôle des personnes, c'est l'affaire des Etats, par conséquent nous n'y mettons pas la main* ». Et puis lorsque nous discutons avec l'un ou l'autre Etat, on nous dit : « *il faut voir la Communauté, parce que c'est une affaire qui concerne l'ensemble de la Communauté* ».

Nous nous heurtons donc à des difficultés et je pourrais vous raconter des anecdotes éclairantes à cet égard lors de ma visite à Bruxelles.

Il est clair qu'avec le traité de Maastricht, il y a eu au fond une sorte de fusion puisque le traité de Maastricht va au-delà d'une simple Europe économique, vers une Europe politique, et que par conséquent les problèmes peut-être se réuniront avec Maastricht ; mais pour le moment, nous ne savons pas exactement avec qui nous pouvons discuter. Les Etats ne veulent pas s'engager en prétendant que c'est un problème communautaire, et la Communauté nous dit : c'est la responsabilité des Etats. La Suisse, avec sa structure fédéraliste, connaît assez bien ce genre de problème.

Alors qu'est-ce qui s'est passé ? Il est clair que les cinq premiers pays de Schengen - le Benelux, la France et la République fédérale - jouent le rôle de fer de lance, et veulent jouer le rôle de moteur pour l'ensemble de la Communauté, en matière de suppression des frontières intérieures.

On a quand même dégagé des principes qui nous paraissent relativement clairs. Le premier principe c'est : plus de contrôle aux frontières intérieures. Ça c'est un objectif, lointain sans doute pour la Communauté, mais très présent dans Schengen. Pour compenser, on renforce le contrôle des frontières extérieures, puisque chaque Etat porte une responsabilité à l'égard des autres Etats et doit éviter que sa frontière ne devienne une "passoire". Nous savons aussi que la Grande-Bretagne et l'Irlande y sont absolument opposées et ne veulent pas entendre parler de Schengen, parce que ce sont des pays insulaires d'une part, et parce qu'ils sont confrontés à d'autres problèmes, notamment sur le plan de l'immigration. Le Danemark est dans une situation extrêmement intéressante, parce que, faisant partie de la *Pass Union* avec les quatre autres pays nordiques, il ne sait pas où est sa frontière : s'il adhère à Schengen, sa frontière extérieure est avec les autres pays nordiques, et s'il reste en dehors de Schengen, sa frontière extérieure est avec un autre pays de la Communauté.

A titre d'anecdote je citerai certaines des réponses que les Anglais ont faites lors des discussions : « *Nous sommes absolument d'accord de supprimer le contrôle à l'égard des ressortissants de la Communauté à nos frontières, mais comme ce n'est pas marqué sur le visage des gens s'ils sont ressortissants de la Communauté ou pas, nous sommes obligés de contrôler tout le monde* ». Ou encore la proposition que les gens de la Communauté portent une cravate qui les rende reconnaissables. Mais je ferme cette parenthèse qui est purement anecdotique.

Alors, il reste quand même un certain nombre de questions, et les rapports entre la Communauté et Schengen ne sont pas du tout clairs, même dans le cadre de notre Commission qui essaie de les étudier depuis bientôt deux ans. Ce qui nous surprend aussi c'est que lorsqu'on pose ces questions à la Communauté, on dirait qu'on les a inventées. On nous dit : « *C'est très simple, les frontières extérieures ce sont les frontières extérieures aux pays de Schengen* ». Mais comme la Communauté veut aussi abolir les frontières intérieures, qu'est-ce qui se passe lorsqu'on franchit une frontière qui est extérieure à Schengen et intérieure à la Communauté ? Quand on pose ces questions, on nous regarde comme si on tombait de Mars ; vraiment les Suisses ne com-

prennent rien à la Communauté ! Et pourtant il me semble que cette question est légitime, mais on ne m'a pas encore répondu de manière satisfaisante. Tout ça se met en place de manière informelle, et il faudra mettre de l'ordre dans cette organisation.

Je ne parle pas, pour gain de temps, de *TREVI*, ou du *Groupe Pompidou*, qui se consacre essentiellement aux problèmes de lutte contre les stupéfiants. Alors, que représente Schengen pour nous ? La convention de Schengen consacre deux articles au franchissement des frontières intérieures, c'est-à-dire à la suppression des contrôles aux frontières intérieures, six articles au franchissement des frontières extérieures, et puis cent trente quatre articles aux autres mesures et aux mesures compensatoires : trente concernent la politique des visas et des conditions de circulation des étrangers à l'intérieur de Schengen, et le traitement des demandes d'asile ; quarante-trois concernent des questions de police, de sécurité, d'entraide judiciaire, d'extradition, de l'application du principe de condamnation unique pour le même délit à l'intérieur des pays de Schengen, de la question des stupéfiants et du commerce des armes ; trente-huit sont consacrés au système d'information Schengen.

Notre Commission s'est posé la question de l'adhésion à la convention de Schengen. L'article 140 de la Convention dit : « *Tout Etat membre des Communautés peut adhérer à la convention de Schengen* ». Raison pour laquelle d'ailleurs l'Autriche a un statut d'observateur, suite au dépôt de sa demande d'ouverture de négociations. La Suisse n'a pas ce statut d'observateur puisque notre demande d'ouverture de négociations est beaucoup plus récente ; je ne peux pas vous dire si elle l'aura, mais en tout cas, il n'est pas question d'adhérer à la convention de Schengen si nous ne sommes pas membres de la Communauté.

Vous me permettez ici de faire une deuxième parenthèse pour évoquer une phrase du rapport qui a fait couler beaucoup d'encre : c'est celle où nous disons qu'on doit examiner sérieusement la question de l'adhésion à la Communauté. Le Conseil fédéral l'a examinée sérieusement après cette remarque ; nous avons simplement voulu attirer l'attention sur le fait qu'une partie des problèmes soulevés dans notre rapport seraient résolus facilement, du moins du point de vue formel, si nous adhérons à

la Communauté. Mais on ne nous demandait pas de nous prononcer sur l'adhésion à la Communauté. C'est un problème qui a une dimension infiniment plus vaste qui est du ressort des institutions politiques de notre pays et c'est là que doit avoir lieu le débat.

La deuxième chose qu'on nous a dite alors très clairement c'est qu'il ne fallait pas que les Suisses croient qu'ils pourraient négocier un accord comme on a négocié l'accord sur l'EEE, ou comme on pourrait négocier un accord d'entrée dans la Communauté européenne, c'est à dire en ayant des clauses qui nous permettraient de ne pas appliquer toutes les dispositions, et d'avoir des délais transitoires. On nous a dit très clairement : *« Vous, les Suisses, vous êtes bien gentils, on vous aime bien, mais il faut que vous le sachiez, ou bien vous adhérez ou bien vous restez en dehors ; il ne faut pas croire qu'on va vous faire un statut spécial parce que vous êtes charmants »*. Donc, ou bien nous acceptons le traité de Schengen comme il est, ou bien il n'y aura pas de possibilité d'adhésion de la Suisse à Schengen. Indépendamment de notre adhésion à la Communauté.

Même si nous trouvions le traité de Schengen excellent - ce que ma Commission n'a jamais dit - nous nous heurterions aussi à des difficultés considérables, notamment dans deux domaines en tout cas et peut-être trois : le premier c'est le domaine fiscal, puisque nous avons une législation fiscale qui ne permet pas la communication de renseignements fiscaux, comme c'est exigé par Schengen. Deuxièmement, nous n'avons aucune loi en Suisse sur l'entraide administrative, et il est évident que Schengen imposerait une loi sur l'entraide administrative. Et troisièmement, il y a le problème des armes ; vous savez que c'est en Suisse un problème extrêmement sensible, puisque chaque soldat a son arme personnelle chez lui ; et je ne sais pas comment cela serait compatible avec la convention de Schengen, qui prévoit l'instauration d'un permis de port d'arme. De plus, il me paraît évident qu'en vertu de notre droit constitutionnel, une adhésion à Schengen nécessiterait un référendum populaire, ce qui poserait, par conséquent, les problèmes que vous pouvez imaginer.

Le problème est exactement le même pour l'EEE : on ne doit pas comparer l'adhésion à l'EEE et le *statu quo* mais on doit

comparer l'adhésion à l'accord sur l'EEE et la situation qui prévaudrait en étant en dehors de l'EEE¹. De même, on doit comparer l'adhésion à Schengen à la situation qui prévaudrait si la Suisse restait en dehors de Schengen.

La première conséquence d'un refus d'adhérer à l'accord de Schengen, c'est que la Suisse devient, pour les Etats de Schengen, une frontière extérieure. Par conséquent, les règles qui s'appliquent aux frontières extérieures doivent, théoriquement en tout cas, s'appliquer à la frontière suisse. Ce qui signifie que chaque fois qu'on franchit la frontière suisse on doit être identifié individuellement, nos pays limitrophes ayant la responsabilité à l'égard de l'ensemble des pays de Schengen, de procéder à ces contrôles. Nous avons quand même attiré l'attention du Groupe central de Schengen sur le fait que nous avons plusieurs dizaines de milliers de frontaliers venant tous les jours travailler en Suisse, et retournant chez eux tous les soirs ; selon les préceptes de Schengen, ils devraient être identifiés individuellement chaque fois qu'ils franchissent la frontière. On a fait des petits calculs : après cinq minutes on aurait à Bâle, par exemple, trois kilomètres de bouchon assurés ; donc nous avons demandé aux experts s'il y avait des possibilités d'alléger ces contrôles. L'expert allemand nous a fait remarquer qu'il était très grave de demander des exceptions aux contrôles, qu'il faudrait que nous les demandions à Bonn ou peut-être à Bruxelles. Puis quand on a posé la question à l'expert français, il nous a dit : « *Vous savez, je n'ai pas l'impression que le contrôle de la frontière suisse soit la priorité des priorités de mon Ministre* ». Ce qui en réalité voulait dire que ça n'allait pas changer grand' chose. Je crois qu'on peut dire, si on veut être tout à fait franc, que l'application des textes de Schengen à la frontière suisse serait relative. Parce qu'elle serait impossible. Et je crois qu'on peut faire des beaux textes, mais si ce n'est pas possible de les appliquer, ils ne seront pas appliqués.

Mais il y a un certain risque, suivant l'évolution politique ; il est possible que la Suisse fasse quelque chose qui ne plaise pas à l'Allemagne fédérale ou à la France et que, par mesure de représailles, on applique les dispositions de la convention de Schengen aux frontières. Le résultat serait évidemment catastrophique. D'autre part, il faut bien voir qu'avec la suppression des fron-

tières intérieures, on pourra traverser l'Europe pratiquement d'un bout à l'autre, du Nord au Sud et d'Est en Ouest sans être contrôlé. En tout cas, disons, *grosso modo*, dans les limites de Schengen, dans les limites de la Communauté. Mais si vous avez le malheur de traverser la Suisse, vous serez contrôlé deux fois en entrant et deux fois en sortant. Politiquement, ce ne sera pas supportable, et on demandera très rapidement l'abolition des contrôles aux frontières.

Dès lors, notre proposition était la suivante : maintenir les contrôles aux frontières aussi longtemps que l'on n'a pas de mesures compensatoires. J'ajoute, à titre tout à fait personnel, aussi longtemps que politiquement et psychologiquement nous le supporterons ; et je ne crois pas qu'on pourra le supporter très longtemps, car ce sera extrêmement difficile pour les Suisses qui auront parcouru l'Europe sans contrôle de se faire contrôler en rentrant en Suisse. Nous avons donc attiré l'attention du Chef du Département fédéral de justice et police sur le fait que, politiquement, il allait avoir des difficultés si on maintenait le *statu quo*. Je suis personnellement d'avis que le *statu quo* ne peut jamais être maintenu lorsque les choses évoluent à l'extérieur.

C'est clair, tout le monde le dit, et je crois que ce n'est pas contestable, que la suppression des contrôles aux frontières entraînera une baisse générale de la sécurité. Pourquoi supprimer les contrôles ? D'abord parce que les gens sont beaucoup plus mobiles aujourd'hui qu'ils ne l'étaient précédemment ; c'est l'avis non seulement des membres policiers de notre Commission, mais c'est aussi l'avis des experts que nous avons entendus ; mais aussi parce qu'il faut rendre l'Europe, la notion d'Europe, perceptible aux citoyens européens. Si l'on supprime les contrôles au moment où ils franchissent une frontière nationale, ils ont vraiment l'impression de faire partie d'un ensemble, qui est l'ensemble européen.

Alors, il y a évidemment un risque pour la Suisse, on en a parlé, et je crois que ce risque est tout à fait concret : alors que l'Europolice, un système policier pour lutter contre la criminalité en Europe, se met en place, la Suisse sera le seul endroit où les criminels seront sûrs de ne pas être signalés. Cela a des conséquences que nous avons essayé de mettre en évidence. Les pays

qui nous entourent ne pourront pas supporter que la criminalité internationale prenne base en Suisse pour agir contre les pays de Schengen ou ceux de la Communauté. C'était notre devoir d'attirer l'attention de l'autorité fédérale là-dessus ; nous risquons aussi d'avoir des pressions politiques qui limiteront notre liberté dans ce domaine. Il faut d'ailleurs être prudent lorsqu'on parle de notre liberté dans ce domaine, parce qu'aujourd'hui, alors que nous ne sommes partie d'aucun de ces accords, alors que nous avons un strapontin, mais un strapontin très précaire à *TREVI*, nous ne sommes déjà plus tout à fait libres. Je cite un seul exemple : l'Italie s'est plainte à la Suisse d'avoir une grande quantité de ressortissants maghrébins qui pénétraient en Italie par la Suisse ; pourquoi ? parce que la Suisse n'imposait pas le visa pour les ressortissants des pays du Maghreb, alors que l'Italie le demandait. Nous imaginons toujours que les clandestins vont dans les pays qui nous entourent pour entrer chez nous, mais il faut constater que parfois c'est l'inverse qui se produit ; ils passent par la Suisse pour entrer dans un pays limitrophe. Le trafic était relativement important avec l'Italie ; des passeurs faisaient passer des Maghrébins de Suisse en Italie puisqu'ils pouvaient arriver par avion à Genève ou à Zurich sans aucun problème, munis de leur passeport et entraient clandestinement en Italie où ils auraient dû avoir un visa. Cela n'a pas duré très longtemps : sur pression de l'Italie, la Suisse a été obligée d'introduire l'obligation du visa pour les ressortissants du Maghreb.