

COOPERER POUR LA PAIX ET LA SECURITE

VOTATION POPULAIRE DU 5 JUIN 2005 SUR LES ACCORDS DE SCHENGEN-DUBLIN

PRISE DE POSITION DU CONSEIL DE LA FEPS

Le 5 juin prochain, le peuple suisse sera appelé à se prononcer sur les accords dits de Schengen-Dublin. Ces deux accords soulèvent des enjeux éthiques, politiques et sociaux complexes face auxquels le Conseil de la Fédération des Église protestantes de Suisse FEPS tient à prendre position. Il souhaite en particulier exprimer ici les raisons de son engagement en faveur de ces accords, mais aussi faire part des motifs qui l'incitent à conserver un certain recul critique à l'égard de ceux-ci et de la politique qu'ils tentent de mettre en place. Ce faisant le Conseil de la FEPS espère convaincre les citoyen-ne-s suisses du bien-fondé de l'adhésion de la Suisse aux accords de Schengen-Dublin et il invite les autorités à faire preuve de prudence dans l'application de ceux-ci et dans l'évaluation de leur future évolution.

1. Les buts des deux accords

Les accords de Schengen-Dublin poursuivent essentiellement deux buts. Le premier, réglé par le texte de Dublin, vise à développer une politique européenne commune en matière d'*asile* ; le second consiste à assurer la *sécurité* du territoire de l'Europe et à se donner les moyens de lutter contre la *grande criminalité organisée*. Ce deuxième volet, qui est l'objet de l'accord de Schengen, englobe aussi bien le problème de la détention d'armes à feu, que celui du trafic de drogue, de la coopération policière, de l'entraide judiciaire, de la délivrance des visas ou encore du franchissement des frontières nationales par les personnes physiques.

2. Les avantages pour la Suisse

La signature de ces accords offre plusieurs avantages à la Suisse :

1^{er} avantage : La chance de participer au développement d'une politique transnationale commune sur des questions qui débordent les frontières de notre pays.

Les accords donnent tout d'abord à la Suisse l'occasion de **prendre une part active** (par le droit d'information, de consultation et de participation) dans la mise en place d'une politique européenne commune sur des problématiques qui dépassent de loin les frontières de notre pays. La gestion de l'*asile* et la lutte contre la *grande criminalité* sont en effet des questions de dimension transnationale. La Suisse ne peut plus aujourd'hui les envisager dans une

perspective exclusivement intraétatique et isolationniste. Elle doit définitivement s'engager sur ce point dans une démarche de politique internationale.

La FEPS est depuis longtemps convaincue de la nécessité d'une telle démarche. Elle l'a notamment fait savoir dans le « **Message des Églises** » élaboré en 2001 en collaboration avec la Conférence des évêques suisses suite à la « Consultation œcuménique sur l'avenir social et économique de la Suisse » :

« De même que d'autres nations ont besoin de l'aide de la Suisse, inversement, notre (petit) pays a besoin de la coopération de ses partenaires. Le bon fonctionnement de l'économie suisse et de ses relations commerciales, la possibilité de se faire entendre sur la scène internationale, la défense des droits de l'homme, la gestion des tensions résultant des migrations, la lutte contre le crime organisé, [...] sont des tâches que la Suisse ne peut accomplir qu'avec l'aide des autres nations et en coopérant avec elles » (Message des Églises, § 201).

En s'engageant en faveur de Schengen-Dublin, notre pays n'obtiendrait de fait pas le droit formel de co-décider en cas de modification d'un acte lié aux accords. Il aurait cependant la possibilité de communiquer directement aux autres pays européens ses attentes et ses aspirations en matière d'asile et de lutte contre la criminalité.

2^e avantage : L'occasion d'assumer une part de nos responsabilités dans le domaine de l'asile et de la criminalité.

La signature des accords de Schengen-Dublin permettrait à la Suisse d'assumer une part de sa **responsabilité** vis-à-vis du monde qui l'entoure. La problématique de l'asile et celle de la criminalité n'ont pas émergé de nulle part : elles sont, en partie du moins, le résultat des choix politiques et économiques des pays les plus industrialisés. Ceux-ci doivent aujourd'hui reconnaître leur rôle dans l'accroissement des inégalités sociales à travers le monde et dans le développement de conditions de vie qui poussent certains individus, et parfois même des familles entières, à fuir leur pays. Il leur faut également admettre la part qu'ont pu jouer et que jouent encore parfois aujourd'hui leurs systèmes politiques et législatifs dans le renforcement de la traite des humains ou dans l'extension du commerce d'armes et de drogues.

A cette responsabilité qui découle directement de nos actions et de nos décisions, s'en ajoute une seconde, liée plus spécifiquement à notre appartenance commune à l'humanité. Lors de

notre naissance, nous devenons membres de la grande famille humaine. Ce faisant, nous recevons chacun-e la tâche de prendre soin de ceux et celles qui habitent le monde avec nous. La foi et l'éthique chrétienne, auxquelles se rattache la FEPS, insistent fortement sur ce point. Pour elles, chaque être humain, qu'il soit homme ou femme, Suisse ou requérant d'asile, fervent observateur des lois ou criminel, est créé par Dieu et à l'image de Dieu qui le nomme garant de la terre et de ses frères (Genèse 1 à 4). En nous insufflant le souffle de vie, le Créateur nous confie sa création (plantes, animaux, mais aussi hommes, femmes, enfants, etc.) et nous invite chacun et chacune à en être responsables devant lui.

Quelles que soient notre foi et nos propres convictions, nous ne pouvons nous soustraire à la responsabilité que nous avons vis-à-vis du monde et de ceux et celles qui l'habitent avec nous. L'adhésion aux accords de Schengen-Dublin nous offre la possibilité d'assumer une part de cette responsabilité.

3^e avantage : La possibilité d'instaurer des procédures d'asile plus justes et plus équitables.

Dans son principe, l'accord de Dublin vise à harmoniser les politiques migratoires européennes en définissant notamment la compétence des États dans l'examen des demandes d'asile. Au cours de ce processus d'harmonisation, les pays de l'Union ont cependant déclaré vouloir aller plus loin et appliquer des standards communs dans le domaine de l'enregistrement et du suivi des dossiers. Ils se sont en outre engagés à offrir à chaque requérant l'assurance que sa situation sera examinée par l'un d'entre eux au moins. Ce faisant, les pays de l'Union cherchent à garantir à chacun et chacune le respect minimum de ses droits et à éviter que ne se développent entre les États, mais aussi au sein de ceux-ci, des procédures discriminatoires et arbitraires.

Comme le relève l'Organisation Suisse d'Aide aux Réfugiés OSAR, en signant l'accord de Dublin, la Suisse ne serait pas *juridiquement* obligée de se soumettre aux standards minimaux européens. La non-application de ces standards paraîtrait toutefois difficilement défendable vis-à-vis des autres pays de l'Europe et nos autorités seraient pour ainsi dire *pratiquement* contraintes de garantir à chaque individu le droit de demander refuge et de recourir en cas de décision jugée injuste et inadmissible. La signature de l'accord de Dublin constituerait ainsi, bien que de manière indirecte, un outil qui permettrait de freiner le durcissement de la politique l'asile dans notre pays.

Pour la FEPS, le respect des droits fondamentaux des requérant d'asile est essentiel. Elle a eu l'occasion de le rappeler à plusieurs reprises au cours de ces dernières années, comme ici dans le « Message des Églises » :

« Le droit à trouver refuge doit continuer de guider la politique d'asile de la Suisse. Si nous comprenons qu'il faille prendre des mesures pour limiter les abus, nous sommes opposés à toute mesure qui empêche dans les faits à des personnes demandant légitimement la protection de notre pays d'accéder à la procédure d'asile. Nous restons préoccupés face à toute mesure ou proposition visant à renvoyer des demandeurs d'asile sans que ceux-ci aient pu se faire entendre pleinement et faire recours en cas de décision légitimement contestée »
(Message des Églises, § 90).

Le Conseil de la FEPS défend avec force l'idée selon laquelle chaque individu quel qu'il soit a droit, en vertu même de son appartenance à l'humanité, au respect de ses droits et de sa dignité. L'accord de Dublin vise précisément à garantir ce respect. C'est pourquoi le Conseil de la FEPS est favorable à sa ratification. Cette ratification n'empêche nullement de mettre en place des mesures d'aide au retour. Le Conseil de la FEPS soutient et respecte l'État de droit suisse. Il s'oppose cependant à toute violation des droits fondamentaux et de la dignité humaine qui conduit à des renvois inacceptables (voir point 3.1. ci-dessous).

4^e avantage : Un moyen pour lutter contre la grande criminalité et développer une politique de paix et de sécurité.

L'adhésion de la Suisse au texte de Schengen permettrait pour sa part de contribuer au développement d'une véritable politique de **paix**. Comme l'évoque la citation ci-dessous, les relations internationales ont beaucoup évolué au cours des dernières décennies. Les tensions qui persistaient encore il y a cinquante ans entre les États d'Europe se sont graduellement estompées. Désormais, l'un des principaux enjeux de la politique européenne consiste à faire face à un autre type d'instabilité et d'insécurité, lié notamment au développement de la grande criminalité. Il s'agit donc avant tout pour nos pays de se doter de moyens leur permettant de coordonner leurs efforts et d'accroître leur efficacité en matière de lutte contre la traite des humains, le trafic d'armes et de stupéfiants.

« Aujourd'hui, y compris en Europe, les guerres n'opposent plus des États, mais des groupes de population. Le crime organisé, le trafic d'êtres humains, le commerce d'armes et de drogue sont les problèmes de sécurité que les États doivent résoudre ensemble comme c'est le

cas pour d'autres thèmes comme les migrations, la lutte contre la faim ou la protection de l'environnement. Dans ce contexte, la neutralité ne peut être utilisée de manière judicieuse. Y faire référence isole la Suisse et donne d'elle l'image d'un pays qui refuse ses responsabilités internationales » (Message des Églises, § 220).

L'accord de Schengen vise à développer une politique européenne commune dans le domaine de la lutte contre la criminalité organisée. Notre adhésion à cet accord permettrait à la Suisse de prendre une part active dans la mise en place de ce projet.

Brève récapitulation des principales raisons éthiques de notre soutien aux accords de Schengen-Dublin

Participation politique, responsabilité, justice et paix : les accords de Schengen-Dublin s'appuient sur des **valeurs essentielles de l'éthique chrétienne** auxquelles la FEPS est attachée depuis longtemps. Qui plus est, ces accords proposent d'essayer de résoudre ensemble, de manière coordonnée et transnationale des problématiques centrales et qui ne peuvent plus aujourd'hui être abordées de manière isolée : la question de l'asile comme celle de la criminalité exigent une coopération politique internationale. C'est pourquoi, le Conseil de la FEPS soutient l'adhésion de la Suisse aux accords de Schengen-Dublin.

3. Pour un engagement lucide et conscient des risques et défis présents

Au-delà de son soutien aux accords de Schengen-Dublin, le Conseil de la FEPS tient néanmoins à faire part de certaines de ses craintes et réticences. Plusieurs voix, parmi lesquelles des associations de défenses des droits de l'homme et des réfugiés, ont en effet clairement mis en évidence les risques et les dérapages possibles de la politique européenne en matière d'asile et de sécurité. Soucieux de promouvoir le **respect de chaque individu et de sa dignité**, mais aussi le principe d'une **véritable responsabilité à l'égard du monde**, le Conseil de la FEPS souhaite donc énumérer les éléments qui, de son point de vue, posent difficulté et méritent qu'on leur porte une attention particulière.

1^{er} défi : Le respect de la dignité et des droits fondamentaux de chaque individu doit servir de guide au développement de la politique européenne en matière d'asile et de lutte contre la criminalité.

Les délibérations concernant l'application et la mise en place des accords de Schengen-Dublin ne sont pas terminées. Plusieurs points doivent encore être clarifiés et discutés par les États européens. Parmi ceux-ci figurent notamment les questions relatives à l'accès et au traitement des informations contenues dans les fichiers SIS (système qui répertorie les personnes recherchées par la police) et Eurodac (regroupant les empreintes digitales des demandeurs d'asile). Cette incertitude soulève un certain nombre de craintes. Certaines associations (comme par exemple *Solidarité sans frontières*) ont ainsi évoqué le risque d'une utilisation abusive des données qui concernent les personnes inscrites dans les fichiers SIS et Eurodac. Ces craintes ne sont malheureusement pas sans fondement. Des abus ont en effet d'ores et déjà été constatés dans l'utilisation du système SIS : des personnes, sans lien aucun avec le domaine du crime, ont de fait été inscrites dans ce fichier.

La ratification des accords de Schengen-Dublin pose par ailleurs des difficultés d'ordre législatif (cf. notamment « Zur EU-Kompatibilität des Schweizer Asylrechts » de l'OSAR) : le droit suisse se révèle sur plusieurs points incompatible avec le droit européen. Notre pays ne reconnaît ainsi pas, par exemple, la persécution non étatique comme un motif suffisant pour déposer une demande d'asile. Ce type de persécution donne par contre droit au statut de réfugié dans l'union européenne (cf. Directive 2004/83/EG). Cet écart (qui apparaît sur d'autres points encore) entre les législations (suisse et européenne) pose d'importantes questions : il s'agit notamment de savoir si la Suisse veut continuer à suivre la voie d'un durcissement de la loi sur l'asile (comme le propose le projet de Loi actuellement au parlement) sans se préoccuper des standards européens ou si elle est prête à garantir à chaque requérant les droits minimums qui lui sont reconnus dans le reste de l'Europe.

Face à ces deux problèmes (protection des données et droits des demandeurs d'asile), le Conseil de la FEPS tient à rappeler le **caractère inaliénable de la dignité humaine** : qu'il soit suisse ou étranger, criminel ou observateur des lois, tout individu a droit au respect de sa personne. Le maintien de l'ordre et de la sécurité, ainsi que le contrôle des migrations ne justifient en aucun cas que l'on porte atteinte à ses droits fondamentaux (voir la lettre de la FEPS aux membres du Conseil des États de mars 2005 relative à la révision actuelle de la loi d'asile).

« Personne n'a la source de la vie en soi-même, la vie est donnée et transmise. [...] Nous croyons que chaque personne existe dans la mesure où elle se reçoit du Créateur qui l'aime au point de dire <oui> à son existence. [...] Cette origine et cette destinée communes établissent une égalité foncière entre tous les humains et fondent la dignité de la personne

sans distinction de race, de sexe, de religion. Nous reconnaissons dans cette dignité et les droits qui en découlent le principe et le fondement d'une éthique valable pour tous, non seulement pour les chrétiens. Toute atteinte à ces droits essentiels au nom d'une idéologie constitue un refus de l'égalité de toute création. Parce que le droit à mener une vie digne et pleinement humaine l'emporte sur toute autre considération, nous lui accordons une priorité absolue lorsqu'il est question de l'organisation de la société » (Message des Églises, § 35).

Le Conseil de la FEPS incite par conséquent nos autorités à veiller à ce que la politique sécuritaire voulue par les accords de Schengen-Dublin se fasse dans le respect le plus strict de la dignité et des droits fondamentaux de chaque individu (cf. les diverses conventions internationales que la Suisse a à ratifier : Déclaration des Droits de l'homme, Convention de Genève, etc.). Il convient en particulier de veiller à ce que :

- 1) le droit d'accès à une procédure d'asile soit assuré pour chacune et chacun (cf. notamment abolition du statut de NEM) ;
- 2) le principe juridique de la présomption d'innocence soit préservé et le délit de faciès vivement combattu.

2^e défi : Il est important de différencier clairement entre les questions relatives à l'asile et celles liées à la criminalité.

Le deuxième problème que le Conseil de la FEPS tient à soulever est lié au traitement *conjoint* des accords de Schengen-Dublin. Ce traitement est pour une part rendu légitime par le fait que ces deux textes touchent à la problématique de la migration. Il s'agit néanmoins de réaffirmer clairement **l'absence de tout lien direct, nécessaire et inextricable entre le domaine de l'asile et celui de la criminalité**. Ces domaines ne peuvent ni ne doivent être confondus : un criminel n'est pas par définition un demandeur d'asile et un demandeur d'asile n'est pas par définition un criminel. Prétendre le contraire reviendrait à travestir les faits.

Convaincu de l'importance d'une telle différenciation, le Conseil de la FEPS soutient le principe d'une séparation claire entre les bases de données SIS et Eurodac. Cette séparation n'est cependant pas complètement assurée aujourd'hui. Plusieurs personnes ont en effet exprimé le souhait de voir les deux bases de données fusionner. Cette proposition doit être discutée prochainement par les membres de l'Union européenne.

Tenant compte des conséquences négatives qu'aurait un rapprochement des bases de données SIS et Eurodac, le Conseil de la FEPS encourage les autorités suisses à manifester (et ce dès aujourd'hui) leur opposition à tout projet allant dans ce sens. Il invite par ailleurs nos politiciens à défendre au niveau européen le principe d'une différenciation claire entre les problématiques liées à l'asile et celles touchant à la sécurité du territoire.

3^e défi : Assumer pleinement notre responsabilité à l'égard du monde passe par un engagement réel de la Suisse dans la gestion de la politique d'asile et par un meilleur partage des richesses

Les accords de Schengen-Dublin donnent aux États signataires l'occasion de s'ouvrir à leurs voisins européens. Ils ne les protègent cependant pas de tout réflexe protectionniste et isolationniste. En témoigne notamment le développement de camps de réfugiés aux frontières de l'Europe (cf. notamment à ce propos l'appel européen soutenu par de très nombreuses associations laïques et ecclésiastiques : <http://no-camps.org/petition.php>).

Si la volonté de préserver nos acquis et notre bien-être peut être compréhensible, elle ne doit toutefois pas nous faire oublier la responsabilité que nous portons en tant qu'État industrialisé à l'égard du monde et des pays qui se situent en dehors de l'Europe. Cette responsabilité, dont il a déjà été question plus haut, implique un réel engagement de la Suisse dans la politique migratoire. La signature de l'accord de Dublin ne doit ainsi pas devenir un prétexte pour nous décharger sur les autres pays d'Europe (en particulier les pays frontaliers au Sud et à l'Est de l'Europe) ou sur des États tiers « sûrs » de l'accueil des requérants et du traitement de leurs demandes d'asile (cf. notamment le document du Haut commissariat aux réfugiés UNHCR, « Revisiting The Dublin Convention »).

Qui plus est, notre responsabilité ne s'arrête pas aux frontières de l'Europe, mais elle s'étend à l'ensemble de la planète. Il ne s'agit donc pas seulement d'œuvrer pour l'instauration de procédures d'asile plus justes et plus équitables, ou pour le respect des droits des réfugiés. Mais il convient aussi de combattre la misère qui incite tant d'hommes et de femmes à quitter leur pays et leurs proches pour venir trouver refuge chez nous. Dit autrement, une véritable politique migratoire doit veiller à instituer un meilleur partage des richesses entre les différentes régions du monde (p. ex. par l'instauration de règles équitables au niveau du commerce mondial) et augmenter l'aide au développement.

« L'espoir des migrants de mieux vivre en venant en Suisse pose la question du partage des acquis économiques et sociaux de notre pays. Si la préservation d'un bon niveau de vie et d'une intégration sociale et culturelle de qualité justifie la prudence, elle ne doit pas nous faire oublier notre responsabilité envers ceux et celles qui réclament leur part légitime de bien-être. C'est pourquoi la politique migratoire doit s'accompagner d'une politique de développement afin d'aider les populations les plus pauvres à trouver chez elles les moyens de vivre dans la dignité. Nous ne voulons pas vivre dans une riche forteresse, mais partager »
(Message des Églises, § 86).

Le Conseil de la FEPS demande aux autorités politiques suisses de s'assurer que la signature des accords de Schengen-Dublin s'accompagne de mesures sérieuses visant à :

- 1) éviter un report de la responsabilité en matière d'asile sur les pays européens frontaliers ou sur des États tiers ;
- 2) lutter contre les inégalités économiques qui existent entre les différentes régions du monde.

4. Conclusion

La signature des accords de Schengen-Dublin ne résout pas tous les problèmes liés à l'asile et à la grande criminalité. Bien au contraire, ces accords posent d'importantes difficultés que nous devons chacun et chacune accepter d'affronter et pour lesquelles il nous faut tenter de trouver des solutions. Ces accords soulèvent néanmoins des enjeux trop importants pour que nous refusions d'y participer. En renonçant à adhérer à Schengen-Dublin la Suisse perdrait toute possibilité d'influer directement sur le développement de la politique migratoire européenne, d'assumer sa responsabilité et de renforcer la justice, la paix et la sécurité. C'est pourquoi, malgré toutes ses réserves, le Conseil de la FEPS soutient la ratification des accords de Schengen-Dublin.

(texte de Céline Ehrwein/Christoph Stückelberger)